بسم الله الرحمن الرحيم

تم رفع هذه المادة العلمية من طرف أخوكم في الله: خادم العلم والمعرفة (الأسد الجريح) بن عيسى قرمزلي. ولاية المدية

الجنسية جزائرية

الديانة مسلم

موقعي المكتبة الإلكترونية لخادم العلم والمعرفة للنشر المجاني للرسائل والبحوث على

www.Theses-dz.com

للتواصل: رقم هاتف 00213771087969

البريد الإلكتروني: benaissa.inf@gmail.com

حسابي على الفيسبوك: www.facebook.com/Theses.dz

جروبي: https://www.facebook.com/groups/Theses.dz

تويتر https://twitter.com@Theses_DZ


بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة الجزائر
معهد الحقوق
و العلوم الادارية

الـــهـــيـئـات الاستشـاريـــة
في
الادارة الــــجـــزائـــريـــة

اطروحه للحصول على درجة دكتوراه الدوله في القانون

قدمت و نوقشت في .... 1982 من طرف

احمد بوضياف

لجـــنـــة المـــنـــاقـــشـــه

الاستاذ الدكتور .... استاذ لجامعة الجزائر مشرفا

" "

" "

" "

" "

الجزء الثاني

الباب الثاني

في

الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية

نتناول في هذا الباب أهم الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية بصفة عامة ، وذلك في أربعة فصول :

الفصل الأول : الهيئات أو الوحدات الاستشارية الجزائرية في نطاق الوظيفة العامة

الفصل الثاني : المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي

الفصل الثالث : الولاية والبلدية

الفصل الرابع : البيروقراطية والاصلاح الادارى



* * *

الفصل الأول

الهيئات أو الوحدات الاستشارية الجزائرية في نطاق الوظيفة العامة

نتعرض في هذا الفصل الى أثر الفتوحات الاسلامية وطبيعة الشورى في المجتمع الجزائري ، والى دراسة مقارنة للمجلسين الفرنسي والجزائري ، والى دراسة اللجان الادارية والفنية المتساوية الأعضاء وكيفية تشكيلها وتسييرها ، وذلك في أربعة مباحث كما يلي :

المبحث الأول : أثر الفتوحات الاسلامية على الجزائر

المبحث الثاني : طبيعة الشورى في المجتمع الجزائري

المبحث الثالث : دراسة مقارنة للمجلسين الفرنسي والجزائري

المبحث الرابع : اللجان الادارية والفنية المتساوية الأعضاء

المبحث الأول

أثر الفتوحات الاسلامية على الجزائر

ينطلق البعض في تناولهم التاريخ العربي الاسلامي بالدراسة من رغبة في ايجاد جذور تاريخية لاحداث أو أفكار أو تشريعات قائمة أو متداولة في العصر الراهن مهملين طبيعة التاريخ في تقديم الحدث والفكرة ، كما تكونت وبلغت نهايتها في عصرها وفي أحيان كثيرة لا يجد هذا البعض ضالته في التاريخ فيشعر بالانكسار وبأن ثمة قصور في تاريخه أو في العملية الاجتماعية لأمته ، ونحن في رسالتنا هذه لا نحاول الاجابة عن المعضلة التي توهم البعض بوجودها في شكل تصور الماضي عن مجراه الحاضر ، فمن غير الممكن أن يكون الماضي والحاضر في حدود واحدة من الوعي أو الابتكار ، والا فان

تحقيق أمر ما نحن بصدده في دراسة الهيئات الاستشارية في اطارها القانوني في الجزائر يفترض دراسة واعطاء نبذة ولو موجزة عن الشعب الجزائرى ابان حقب من تاريخه حتى ثورته الجبارة التي أدت الى الاستقلال .

ونحن لن نجارى في هذه الدراسة العواطف غير الواقعية التي تقصر الأحداث لترى فيها كل شيء فتتحول من حالة التحول والتحويل الى حالة الاجـــــترار والتوقف .

لكننا لن ننكر على الماضي أنه زمن عملية اجتماعية لمجتمعات حية لهـــــا حاجاتها وطموحاتها وقدراتها على الابتكار لمجرد أن مبتكراتها لم تحمل نفـس المصطلحات المعاصرة . وهذا يسوقنا الى دراسة فلسفة الحكم العربي الاسلامي عبر تاريخنا القومي وفي مراحل انتصاره بالذات ، اذ لكل أمة مزية امتازت بهـــا عبر تاريخها هي بالأساس بنت نمطها الحضارى الخاص وطريقها القومـي فـــي التطور .

واذا تتبعنا سير التاريخ وأحداثه في الشمال الافريقي ، قبل الفتوحـــات العربية لوجدنا هذه المنطقة تتخبط في اختلافات دينية ومذهبية وحـــــروب داخلية سالت فيها الدماء وانعدم الأمن وأريقت الحرية وازداد التعسف بحقوق المواطنين وبذلك نفر أهل البلاد من الحكم الأجنبي البيـزنطي الذى اتســـم بالظلم والتعسف ، وهبّ الناس في كل مكان يطالبون باسقاط الحكم البـــيزنطي المريـــر .

وعندما جاء الاسلام وانتصر بفتوحاته الجبارة وعلم السكان أن هذه الفتوحات والانتصارات كان دافعها خير البشرية والانسانية في شمال المغرب الافريقـــي ، وأن هذه الدعوة الاسلامية تهدف الى الانطلاق والتحرر والعدل والرخـــاء ، عدل ينصف المظلوم واخاء يساوى بين الناس جميعا من نعمة الحياة الكريمـــة والعيش السعيد . (1)

---

(1) أنظر : د . نعمة السعيد ، المغرب العربي ، استعراض للمعالم الحضارية لأقطار المغرب العربي وتطور أنظمتها السياسية ما قبل وبعد الاستقلال ، طبعة دار الحرية للطباعة ، بغداد 1979 ، ص 19 — 20 .

وقد نصّ القرآن الكريم على جوهر هذا العدل ووسيلة تحقيقه بآياتـــه الصريحة ، كما جاءت أحاديث الرسول (ص) وأصحابه الكرام واضحة جلية في هـذا الصدد .

يقول سبحانه وتعالى " ان الله يأمر بالعدل " ، وكذلك قوله " اذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل " الى غيرها من آيات كريمة تنص كلها على روح العدل والمساواة والشورى ،

وتسلم الاسلام القمة في هذه الميادين ولم ينافسه تشريع من قبل ولا من بعد ، فليس هناك أروع ولا أبلغ من بيان المساواة والعدل والشورى ولا أدل على أهميـة الشورى من أن الله عز وجل أمر باتباعها والسير على هديها ، وسميت سورة كاملـة في القرآن باسمها . (1)

وبصفة عامة جاءت مطلقة لصالح البشر جميعا ، فمن قوله تعالى " يـاأيهـا الناس انا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا ان أكرمكم عند الله أتقاكم " . ويقول الرسول (ص) في خطبته في حجة الوداع " يأيها النـاس ان ربكم واحد وان اباكم واحد وكلكم لآدم وآدم من تراب ، أكرمكم عند الله أتقاكم لا فضل لعربي على عجمي ولا لعجمي على عربي ولا لأحمر على أبيض ولا لأبيض على أحمر الا بالتقوى "(2) .

ومبادئ الاسلام تتميز كما نعلم بالمرونة التي تستجيب للتطور وتساير ركـب الزمن وتتماشى مع اختلاف البيئات والأجيال ، انها أصول عامة ثابتة تسير معهـا جزئيات وتفريعات وتفصيلات متطورة حسب الزمان والمكان ، تلك عظمة الاسـلام الذى دعا الشعوب في عهد الفتوحات الى تقبل الاسلام عن رضى وعن عقيـدة الايمان بـ " أن لا اله الا الله " .

---

(1) أنظر المصحف الكريم ، سورة الشورى ، مكية ، وهي ثلاث وخمسون آية .
(2) أنظر : الأستاذ فتحي عثمان ، الفرد في المجتمع الاسلامي بين الحقـوق والواجبات ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، بدون تاريخ ، ص 1 .

وهكذا أثرت هذه الدعوى الاسلامية الخالدة في نفوس سكان الشمـــال الافريقي بصورة عامة والجزائر بصورة خاصة ، وأخذت تتجلى لجميع المواطنين من أن الاسلام والشريعة الاسلامية دعوة يراد بها تنظيم الحياة المعاشية والسياسية والاجتماعية حيث وضع الاسلام تشريعات جديدة تكفل سعادة الفرد والمجتمع وهو فريد في بابه بتقريره للحقوق والحريات ، فالناس سواسية في القيمة الانسانيـــة لا تفاضل بينهم في هذا المجال الا على أساس كفايتهم وأعمالهم وما يقدمه كـل منهم لربه ووطنه وللمجتمع البشرى ككل .

والاسلام بهذا المبدأ الرفيع قضى على الطائفية والعنصرية وسائر التفرقـة بين الطبقات التي عاشتها شعوب شمال افريقيا قبل دخولها الاسلام حيث آخى بين الناس جميعا ولم يجعل لتفاوت الناس في الأحساب والأنساب واختلافهـم في الألوان والأديان والجنسيات أى أثر في المفاضلة بينهم ، فعاش شمـــال افريقيا موحدا تحت اطار الحكم الاسلامي ومنها الجزائر .

وعندما دخل الشمال الافريقي تحت سيطرة المستعمر الغاشم فمن الطبيعي أن يعمل على هدم المعالم الحضارية العربية الاسلامية مستعينا بكل وسائلـه التعسفية .

ومن جملة ذلك احلال لغته محل لغة البلاد فأنشأ نظام الحماية وأجهـزة فرنسية مختلفة اللغة والروح والهيكل .

وعندما تمكن المستعمر من احتلال البلاد ركّز على تقوية اللغة الفرنسيـــة وجعلها لغة الادارة والتخاطب ، ومنذ ذلك اليوم ابتدأت المحنة الكبرى للغـة العربية التي كانت هي اللغة السائدة في هذا الجزء من الوطن الاسلامـــي العربي والمهيمنة على الحياة العامة وخاصة في المراكز الحضرية والسهول .

ولم يكتف المستعمر من جعل لغته اللغة الرسمية في المعاملات وانما اتجـه الى سياسة الفرنسة للمواطنين والادارة ودعمها عن طريق اصدار القوانـــين والتشريعات الفرنسية لطمس المعالم الحضارية العربية الاسلامية والقضاء على كل التشريعات التي جاء بها الاسلام .

والغرض من ذلك كما يبدو أن هذه القوانين والتشريعات التي وضعها المستعمر لتحل محل القوانين والتشريعات الاسلامية المعمول بها في الجزائر[1] ما هي في الحقيقة الا خطوة أولى في طريق القضاء[2] على التشريع الاسلامي وفتوى المشرعين ، ولا نحتاج أن نقول بأن الشعب الجزائري برمته ولا سيما الفئة المثقفة والطليعة من رجال الدين قد قاوموا القوانين والتشريعات الجائرة التي سنّها المستعمر ، حيث قاموا بالمظاهرات وأظهروا سخطهم عليها في كل مكان ، وكانت هذه المقاومة بمثابة صمود أمام التحدي الفرنسي .

* * *

المبحث الثاني

طبيعة الشورى في المجتمع الجزائري

سبق أن أوضحنا المدلول اللغوي الاصطلاحي لكلمة الشورى بأنها تبادل الرأي ، فالشورى بهذا المعنى ليست بعيدة عن نشأة الاجتماع الانساني ، واذا كانت المرحلة التي بلغها التطور الاجتماعي للجزائر شهدت كلا نمطي المجتمع الحضري والبدوي ، وعليه يجب أن نفترض مسبقا أن هذين النمطين شهدا مستوى معينا من تبادل الآراء ، ولكن هذا لا يعنينا فنحن في هذه الدراسة لا نتتبع شكل ممارسة تلك الأنماط لتبادل الآراء ولا الشكل التنظيمي لممارستها وانما نبحث عن التاريخ العربي الاسلامي في مرحلة انتصار . وعندما نقف أمام الاسلام كأعلى مراحل الانتصار المتحققة في التاريخ العربي فاننا يجب أن

(1) فقد عزم المستعمر على اصدار قانون خطير يعمل بمقتضاه على اخراج طائفة مهمة من المواطنين المسلمين عن أنظمة الدين الاسلامي وقواعد الشريعة الاسلامية السمحاء وذلك بسن قوانين عرفية للقبائل البربرية تعتمد على تدوين كل الأعراف الجاهلية التي كانت سارية المفعول بمختلف المناطق البربرية وعلى عدم السماح للبرابرة ــ بالتقاضي فيما يخص الأحوال الشخصية والميراث ــ أمام القضاة الشرعيين .

(2) أنظر : د . نعمة السعيد ، المغرب العربي ، المصدر السابق ، ص 56 ــ 57 . وكذلك أنظر : د . عبد الرحيم سلامة ، اللغة والتراث والحضارة ، دار البيضاء ، بدون تاريخ ، ص 21 ومابعدها .

ندرك مقدار التجديد في ثورة الشعب الجزائري وحجم التواصل والتمثيل بينهما وبين الحقبة التاريخية التي سبقتها . ولو كانت في حدود .

ويتضح لنا جليا بأن الجزائر لها هيئات استشارية في ميادين مختلفة تشارك بآراء ايجابية في اطار المشورة . (1)

وهذا ما سيحظى من عندنا بدراسة علمية مركزة في استجمال كل قوى الأمة وامكانياتها الروحية والمادية في النمو الحضاري والتي أبرزها بناء الانسان الجديد الذي تحتاجه المرحلة التاريخية الجديدة في مثل هذا النهوض الحضاري الشامل ، كان لابد من حل اشكالية الانسان الجزائري .

ففي مرحلة ما قبل الاسلام كان التنظيم القبلي قد طغى وشمل حتى المجتمعات المتحضرة وكثرت تقاليده واحتوت بقوتها الفرد . ولم يعد قادرا على الانفصال عنها فلقد مثلت تلك الفترة تجانس المجموع الذي تم احتواؤه في البناء القبلي الى حد بعيد ، كما تكشف ضيقه أيضا ولأن مثل الطغيان المجموع فلم تعد فيها للفرد مكانة أو دور في صنع قيمتها ، ولأنها كانت حياة مادية مجردة مغرقة في جزئيتها ، فقد عاش فيها الفرد أسير حضارة معزولا عن الزمان والمكان ، فلما جاء الاسلام وجد أنه لكي يحطم البناء القبلي عليه أن يبرز شخصية الفرد وينمي احساسه بالحرية ثم يعود ليشكل من كل الأفراد الأحرار المبدعين عن المجتمع الجديد الذي يستمد قيمه من الفرد الذي يخلقها بنفسه ، فاذن الاسلام هو الذي كشف عن قيمة فردية الانسان وكيفية تنميتها واعادة تركيب المصادر لـ...ة الاجتماعية بدلا من أن يكون المجتمع قائما على سحق الفردية أصبحت مشاركة الفرد أساس البناء الاجتماعي .

ضمن هذا السياق لم تبق خبرة تبادل الرأى المحدودة التي مثلت ارادة القيادة القبلية في حدود مفاهيمها وأهدافها كممارسة ، فروح الجماعة في مجتمع يقوم على أساس ايديولوجي له نظرته الشاملة .

---

(1) د . عبد العزيز الدوري ، النظم الاسلامية ، طبعة بغداد الأولى ، 1950 ، ص 7 ، 25 ، 23 . حيث يشير في هذه الصفحات الى أثر التقاليد العربية في تجربة العرب في المشورة قبل الاسلام .

تفرض بالضرورة شكلا جديدا للموقف الفردى ولمستوى الشعور نحو الجماعة
ومن هذا المنطلق أصبحت الشورى الفلسفة الأساسية التي يرتكز عليها النظام الاجتماعي الذى صنعته حركة الأمة وحاجتها في الاسلام ، هذه الفلسفة هي التي تضح لنا في التطبيق هدف تنمية الانسان الجزائرى في شكل تفجير للابداع وتعزيز للبناء النفسي للمجتمع الجزائرى .

وتأسيسا على هذا تصبح الشورى موقفا مبتكرا وتعبيرا عن حاجة قائمة في المستقبل الذى تصنعه الثورة الجزائرية وليست استعارة مجردة من مرحلة ماقبل الثورة .

* * *

أنواع وأصناف الاستشارات في الجزائر

تعتبر الاستشارة ـ كما قلنا سابقا ـ من أهم العمليات الحيوية في مجال الادارة لأن الاستشارة تساعد كل انسان على الاستعانة بآراء أهل الخبرة والممارسة ، والاستفادة من مهارات أصحاب المعرفة الفنية ، فان هذا النقص يمكن تفاديه عن طريق المختصين في بقية مجالات المعرفة والمهارات الفنية المختلفة .

وهؤلاء المختصون ـ الذى نحن بصددهم ـ هم المستشارون الاداريون ، وبامكاننا أن نقول عنهم بأنهم أولئك الأشخاص أو الأفراد المؤهلين بتكوينهم العلمي والتجربة العملية ، وأسلوب الأداء الشخصي والذى نعني به طرق العمل المشيرة ، والمقدرة على اقناع الأفراد المتعاونين بالاخلاص في العمل والتفاني في تقديم الخدمات والالتزام بالوعود والعقود المتفق عليها ، والتي لها ارتباط وثيق بالتنظيم ، والتخطيط ، والتوجيه ، والمراقبة ، وسير العمل بأية مؤسسة . (1)

(1) أنظر تفصيل هذا الموضوع : محمد عبد الرحمن ، دور الاستشاريين في التنظيم ، القاهرة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث ، 1978 .

فالمستشار يقوم بتقديم الخدمات الى المؤسسة بصفته انسانا محايدا ، موضوعيا ، كما أنه يتميز عن غيره أنه لا ينتمي بالضرورة الى المؤسسة التي يقدم اليها الاستشارة ، ولا يرتبط بأعمال المؤسسة في الماضي ، وانما يفكر بطريقة بناءة ومتطورة حول مستقبل المؤسسة .(1)

وبالاضافة الى ما ذكرناه آنفا عن الاستشارة التي تتم في اطار مهنة معينة ، نتعرض الآن لأنواعها وأصنافها ، لأن أوضاع كل دولة والكفاءات المتوفرة بهما هي التي تتحكم في عملية الاستشارات ، فاذا نظرنا الى هذا الموضوع من جانب الجهات التي يمكنها أن تقدم الاستشارات في الجزائر ، فاننا نستطيع أن نقسمها الى ما يأتي :

1 ـ الاستشارات الداخلية : أى الاستشارات التي تأتي من داخل الجزائر (المؤسسات وما شابهها) .

2 ـ الاستشارات الخارجية : أى الاستشارات التي تأتي من خارج الجزائر سواء كانت هذه الاستشارات من دولة معينة ، أو من مجموعة دول أو من منظمة دولية تضم مجموعة من الدول .

3 ـ الاستشارات التي قد تجمع بين النوعين المشار اليهما أعلاه ، وفي هذه الحالة تستعين المؤسسة المحلية بمستشارين منها ، يعاونهم في عملهم الاستشارى مجموعة من الخبراء الاستشاريين الذين يأتون من الخارج .

أما اذا نظرنا الى الجانب الوظيفي للاستشارات ، فان الأمر يختلف ، ففي هذه الحالة يمكننا تصنيف الاستشارات وترتيبها الى ما يأتي :

1 ـ الاستشارات التي تتطلب مهارات فريدة من نوعها : هذا النوع من الاستشارات يمتاز بالنجاح الباهر الذى يحققه أى خبير في ميدان اختصاصه ، بحيث يصبح هو المرجع الأول في ميدان عمله الناجح .(2)

---

(1) أنظر : اللقاء العلمي حول تطوير مهارات الاستشاريين ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان 1980 ، ص 2.

(2) أنظر : باسم الحجيرى ، الاستشارى ومقومات العمل الاستشارى ، بغداد ، مجلة التنمية الادارية ، المركز القومي للاستشارات والتطوير الادارى ، أفريل 1976 ، ص 50 و 55 .

2 ـ الاستشارات التي تتطلب تدعيم الاطارات الموجودة ، هذا النوع من الاستشارات ، الغرض منه ، التغلب على النقص الموجود في الموظفين الأكفاء الذى تسند اليهم مهمات معينة يدجزوها في وقت محدد .

3 ـ الاستشارات ذات الرأى المستقل : ونعني بها الحصول على رأى آخر مستقل للتأكد من سلامة الدراسات السابقة والآراء المقدمة بشأن أى مشروع . وميزة هذا النوع من الاستشارات ، أنه يعتبر مراجعة لاستشارة سابقة تساعد على معرفة آراء أخرى ، والتعرف على الأخطاء التي يمكن التخلص منها قبل فوات الأوان .

4 ـ الاستشارات التي تسمح بقيام اجراءات تنظيمية بتحسين الأداء الوظيفي ، وهذه عملية تتطلب النظر في طرق العمل ونوعية الاتصالات الموجودة بين الأفراد العاملين .

والملاحظ في هذا الصدد هو أن المشكل الأساسي الذى يواجه أى عمل استشارى هو أن حل أى مشكل لايمكن أن يتم بمعزل عن مشاكل أخرى مرتبطة بالمشكل الذى يحاول أن يجد حلا له ، ولهذا فالمستشار اللبق هو الذى يحدد مقدما من هي الجهة التي تتحكم وتؤثر في مصير الاستشارة أولا اقتراحات التي تقدم لحل المشاكل المقدمة للبت فيها ، فدوره الحقيقي يتمثل في تقديم الحلول العملية التي تكون أساسا لحل المشكل .

ثم ان العمل الاستشارى لا يتوقف نجاحه على تقديم الاقتراحات البناءة فقط بقدر ما يتوقف على اعطاء معنى وتبرير منطقي للتغيير الذى يتم بقصد تحسين الأوضاع وخدمة الصالح العام .

فالأفراد ونظرتهم لأى عمل مقترح مسألة لا يمكن فصلها عن الاطار العام لأية استشارة ، فاذا لم يستوعب الأفراد عمليات التغيير ، فان الآراء الجديدة التي يقدمها الاستشارى لايمكن أن تحقق أية نتيجة ايجابية مضمونة العواقب .(1)

---

(1) أنظر : اللقاء العلمي حول تطوير مهارات المستشارين ، المصدر السابق ، ص 5 و 7.

المبحث الثالث

دراسة مقارنة للمجلسين الفرنسي والجزائري

المجلس الأعلى للوظيفة العامة في فرنسا

وهو هيئة تأديبية عليا ، ويشكل من رئيس الوزراء أو من ينيب عنه ، ومن 28 عضوا من بين العاملين الدائمين ، يختار نصفهم بناء على عرض المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا للعاملين ، وتختار الادارة وحدها النصف الآخر ويعين الجميع بمرسوم يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

فاذا أصدرت اللجنة الادارية المشتركة رأيها ثم رفضت السلطة الادارية أن تأخذ بهذا الرأى وأوقعت على العامل بالمخالفة له عقوبة تأديبية غير عقوبات الانذار واللوم كشطب الاسم من كشف الترقية والوقف عن العمل مدة لا تزيد على ثمانية أيام كان للعامل بعد موافقة اللجنة الادارية المشتركة التظلم من قرار الجزاء الصادر بالمخالفة لرأيها أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة ، وهذا الأخير لا يصدر في التظلم قرارا نهائيا بل مجرد توصية الى الجهة الادارية برفع الجزاء أو بتخفيفه ، وللعامل دائما أن يطعن بالالغاء أو بالتعويض في قرار الجزاء النهائي باعتباره قرارا اداريا عاديا ، سواء صدر القرار دون تدخل من الهيئتين أم بعد تدخل أحدهما أو كليهما ، ويقدم الطعن الى المحكمة الادارية الاقليمية المختصة ما لم يكن العامل معينا بمرسوم اذ يختص بنظر الطعن عندئذ مجلس الدولة وحده (وفقا لأحكام المرسوم المؤرخ في 1953/9/30 المعمول به اعتبارا من 1954/1/1 .

وخلاصة القول أن أحكام التشريع الفرنسي ـ السلطة التأديبية ما يأتي :

ـ يجمع القانون الفرنسي بين النظامين الادارى وشبه القضائي ، فهو يأخذ من الأول حق السلطة الادارية منفردة في توقيع بعض العقوبات (الانذار واللوم) ومن الثاني أن باقي العقوبات لا يجوز توقيعها الا بعد استطلاع رأى هيئة معينة حددها المشرع .

---

(1) مقال د . عبد الفتاح حسن ، مجلة العلوم الادارية سنة 7 عدد 1 أبريل 1965 ، ص 15 ـ 16 .

- يصدر القرار التأديبي دوما من الجهة الادارية وبحريتها الكاملة ، فاللجنة الادارية المشتركة والمجلس الأعلى للوظيفة العامة لا يصدر بهما قرار الجزاء ، بل يصدران رأيا استشاريا للادارة أن تتبناه أو تطرحه .

وأخيرا للعامل بجانب الضمانات التي يقررها نظام الموظفين ضمانة أخرى يستمدها من تنظيم القضاء الاداري الذي يجيز له الطعن في القرارات الادارية عموما بالالغاء أو بالتعويض أمام القاضي المختص ، كما يجوز وفقا للتشريع الفرنسي فصل العامل بمرسوم بغير الطريق التأديبي ، وهذا ينصرف الى فئات معينة من العاملين حددها مرسوم 1959/3/31 ولا يجوز استخدامه الا بعد تمكين العامل من الدفاع عن نفسه .

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية

يعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري هيئة (أو وحدة) ادارية استشارية في مجال الوظيفة العامة ، وكل ما يتعلق بها ، وخاصة ما يتصل ويتعلق بشؤون العاملين في الدولة الجزائرية .(1)

ولدراسة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر لا بد من دراسة تكوين وتشكيل هذا المجلس ، ثم دراسة اختصاصاته ، ثم تكييف طبيعة هـــــذه الاختصاصات .

---

(1) ملاحظة من قراءة وتأمل النصوص والمبادىء القانونية المتعلقة بانشاء وتنظيم المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية أنه لا يدخل في اختصاصه دراسة وابداء الرأى والنصح في مسألة السياسة العامة للوظيفة العامة في النظـــام الجزائرى عكس ما هو مقرر للمجلس الأعلى للوظيفة العامة الفرنسي .
وتنصب جل اختصاصات الاستشارية في مجال شؤون وأوضاع العامليـــن العمومية . أنظر المادة 12 من الأمر رقم 66 ـ 133 ، الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وكذا المادة الأولى من المرسوم رقم 66 ـ 142 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 والمتعلـــق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر .

تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

يتألف المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائرى من رئيس المجلس وأربعة عشر عضوا ، نصفهم يمثل الادارة والنصف الآخر يعين من قبل الحـــزب (حزب جبهة التحرير الوطني) . ويتم تعيين أعضاء المجلس الأعلى للوظيفـــة بواسطة مرسوم . (1)

والأعضاء السبعة الذين يمثلون الادارة في المجلس الأعلى للوظيف العمومي يتألفون من :

- مدير الوظيفة العمومية .
- مدير الميزانية والمراقبة بوزارة المالية والتخطيط .
- خمس مديرين للادارة المركزية تكون من ضمن اختصاصاتهم تسيير شـــؤون الموظفين أو دراسة الأوضاع والمسائل التي تتصل بهم باعتبارهم موظفـين عموميين . (2)

ومدة عضوية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائرى سنتـان قابلة للتجديد (3) ، ويفقد العضو صفة عضوية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بمجرد فقده للصفة والدرجة الوظيفية التي أهلته لهذه العضوية (4) ، ويعين عضو جديد في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية خلال شهر واحد خلفا للعضو الفاقـد لصفة العضوية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو فقده للصفة والدرجة الوظيفية الـتي أهلت العضو لكسب صفة عضوية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية . (5)

---

(1) أنظر المادة 2 من المرسوم رقم 66 ـــ 142 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 والمتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية .
(2) أنظر المادة 2 من المرسوم المشار اليه سابقا .
(3) المادة 3 من المرسوم المذكور .
(4) المادة 4 من نفس المرسوم .
(5) المادة 5 من نفس المرسوم .

نظام تسيير وادارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

يجتمع المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية في دورتين على الأقل خلال السنة الواحدة بدعوة من رئيس المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، ويشترط لصحة شرعية انعقاد اجتماعات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية حضور ثلثي الأعضاء أي حضور الأغلبية المطلقة .[1]

وتدار الجلسة — بواسطة رئيس المجلس الأعلى للوظيفة العمومية — ويتوجب عليه أن يمسك بنفسه محضر المداولات[2] ، وتعاون الرئيس في ادارة المجلس الأمانة العامة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية[3] .

اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري

يختص المجلس الأعلى للوظيفة العمومية باعتباره أعلى هيئة ادارية استشارية في نطاق قانون الوظيفة العامة في النظام الجزائري بدراسة كل ما يتعلق بالسياسة العامة للوظيفة العامة المتعلقة بأوضاع وشؤون العاملين العموميين المحكومين بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، مثل سياسة الأجور ، وسياسة التكوين ، وكل مسألة ذات صبغة عامة تهم كل الموظفين العموميين ، فالمجلس الأعلى للوظايف العمومي لا يختص بدراسة الحالات والمسائل الفردية والذاتية للموظفين العموميين ، بل يختص بدراسة وابداء الرأي في الأمور والأوضاع ذات الصبغة والطابع العام التي تهم كل فئات وطوائف الموظفين

---

(1) المادة 7 من المرسوم المذكور أعلاه ، يرأس المجلس الأعلى هذا رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية .

(2) المادة 9 من المرسوم السابق الاشارة اليه .

(3) المادة 8 من المرسوم السابق الاشارة اليه .

العموميين في الدولة [1] . وكذا تسبق عناصر السياسة العامة للوظيفة العامة في الدولة الجزائرية .

تكييف طبيعة اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري

تعتبر كل اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر اختصاصات استشارية بحتة فقط ، فهكذا تنحصر وظائف اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الدراسة والبحث في عناصر ومقومات السياسة العامة للوظيفة العمومية في الجزائر ، وتقديم التوصيات والآراء والنصح والارشاد ، وتقديمها الى الأجهزة والهيئات التنفيذية التي تملك صفة اتخاذ القرار النهائي والبات .

فأعمال وتوصيات ودراسات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية غير ملزمة للأجهزة والسلطات الادارية المختصة باصدار القرارات النهائية والباتة في مجال الوظيفة العامة في الجزائر ، الا اذا تبنتها هذه السلطات والأجهزة وصاغتها في قوانين وقرارات نهائية وباتة وملزمة ، ومن ثم كان المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة ادارية استشارية في النظام الاداري الجزائري [2] .

---

(1) المادة 12 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، والمادة 1 من المرسوم المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، وأنظر كذلك المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تقرر في الفقرة الأخيرة من ص 5 والفقرة الأولى من ص 6 هذه الحقيقة مؤكدة : " لا يمكن أن ترفع اليه كل مسألة ذات طابع عام تهم الموظفين ، ويستشار في بعض الحالات لزوما في مخالفات القوانين الأساسية الخاصة لأحكام القانون الأساسي العام ، وأخيرا يمكن له أن يبدى توصيات في كل مسألة تهم الوظيفة العمومية " .

(2) " ... يبدى المجلس الأعلى آراءه ويقدّم التوصيات التي يراها صالحة وذلك في اطار اختصاصاته التي منحت له بموجب هذه المادة " . الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية . أنظر كذلك المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تقرر هذه الحقيقة مؤكدة : " ... وقد تم الاعتراف لهذا المجلس بثلاثة أنواع من الاختصاص كلها استشارية لا غير" ، ص 5 من المذكرة التفسيرية .

المبحث الرابع

اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتسارية الأعضاء

تعد اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتسارية الأعضاء من الهيئات والتنظيمات الادارية الاستشارية الدائمة في النظام الادارى الجزائرى على مستوى الوظيفة العامة ، وفي نطاق قانون الوظيفة العامة فقط .

وعلى الرغم من أن هناك نقاط خلاف بين نظام اللجان الادارية المتساوية الأعضاء ، واللجان الفنية المتساوية الأعضاء من حيث طبيعة وكيفية تمثيل الموظفين العامين في هذه اللجان ، ومن حيث نطاق وطبيعة اختصاص كل من اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء .

اذ أن اللجان الادارية المتساوية الأعضاء يمثل فيها الموظفون العامون بصفة شخصية ومباشرة ، ومهامها واختصاصاتها تنصب على المساعدة في حل المسائل والمشاكل الخاصة والفردية المتعلقة والمتصلة بالموظفين فقط ، التعيين والترقية والنقل والتأديب . . . الخ ، دون المساهمة والمشاركة في تسيير وادارة المرافق والمؤسسات العامة .

بينما نجد أن اللجان المتساوية الأعضاء يمثل فيها الموظفون العامون بواسطة غير شخصية وغير مباشرة ، أى بواسطة ممثليهم فقط ، كما أن اختصاصات ومهام اللجان الفنية المتساوية الأعضاء تنحصر فقط في تقديم الرأى والمشورة في الشؤون الخاصة والفردية للموظفين العموميين مثل التعيين والنقل والترقية والتأديب فقط ، بل يدخل في اختصاصها الاستشارى المساهمة والمساعدة في تسيير وتنظيم المرافق والمؤسسات العامة التي يعملون بها .

على الرغم من هذا الخلاف بين اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء ، فان المشرع الجزائرى قد وحّد عملية تنظيمهما ، اذ يخضعان لتنظيم موحد بواسطة مرسوم واحد هو المرسوم رقم 66 ــ 143 المؤرخ في 2 جوان 1966 ، ولذلك كانت دراستهما معا في فصل واحد شامل

لعناصر ومقومات نظامهما ، فالكلام عن اللجان الادارية المتساوية الأعضاء في هذا الفصل هو ذات الكلام عن اللجان الفنية المتساوية الأعضاء[1] .

تشكيل اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء

تختلف النظم القانونية فيما بينها اختلافا كبيرا في معالجة المخالفات التي يرتكبها الموظف العام أثناء ممارسته لمهام وظيفته نظرا لأن السياسة التشريعية في كل بلد من البلاد تتأثر بالأوضاع السياسية والاقتصادية القائمة في المجتمع الذي تحكمه .

في الدول الاشتراكية — وفي مقدمتها روسيا السوفيتية — تعتبر في كثير من الأحيان أن مجرد اهمال أو تقصير الموظف العام في ممارسة مهام وظيفته جريمة جنائية تقتضي توقيع عقوبة جنائية .

في حين أن المجتمعات الرأسمالية تعتبر انحراف الموظف في أثناء تأدية وظيفته مجرد اهمال تكتفي فيه بالعقوبة التأديبية ، الا أن هذا لا يعني أن هناك بعض المخالفات التي يرتكبها الموظف العام أثناء تأدية وظيفته في المجتمعات الرأسمالية تعتبر في ذات الوقت جريمة يحاسب عليها وفقا لقانون العقوبات ، بيد أنه من المتفق عليه فقها وقضاء في الدول الرأسمالية والاشتراكية أن الجريمة التأديبية مستقلة استقلالا تاما عن الجريمة الجنائية والمدنية ، وذلك نظرا لاختلاف العقوبة الجنائية عن العقوبة التأديبية من حيث طبيعتها ، ويظهر هذا الاختلاف في أن كثيرا من انحرافات الموظف العام تعد أخطاء تأديبية دون أن تكون جريمة جنائية ، والعكس كذلك .

---

(1) أنظر المذكرة التفسيرية المشار اليها سابقا ، ص 6 . وأنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، وأنظر المرسوم رقم 66 ــ 143 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 المتعلق باللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء .

فموضوع الجريمة التأديبية مختلف عن موضوع الجريمة الجنائية ، فلكل منهما مجاله وأركانه ، فالجريمة التأديبية أساسها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته بينما الجريمة الجنائية أساسها خروج المتهم على المجتمع فيما تنهي عنه القوانين الجنائية .

كما تختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة المدنية حيث أن المتفق عليه فقها وقضاء ، ان المسؤولية المدنية تترتب على كل خطأ مهما كان تافها [1] ، متى ترتب على ذلك ضرر ، في حين أن المسؤولية التأديبية تقتضي قدرا معينا من الاهمال ، فدرجة الخطأ في المسؤولية التأديبية أشد منها في حالة المسؤولية المدنية .

ونظام التأديب مستقل استقلالا تاما عن النظام الجنائي ، وفي أحكام القضائين التأديبي والاداري سواء في فرنسا أو الجزائر أو مصر .

وعلى الرغم من التسليم بالطبيعة العقابية لنظام التأديب [2] الا أنه لا يختلط مع العقاب الجنائي ، فهذا الأخير عام يسرى على جميع الأفراد بما في ذلك الموظفين ، وهو يتدخل بالنسبة للأفعال والتي لا ترتبط بممارسة وظيفة ما ، ويؤدى الى توقيع جزاءات تمس المتهم ليس في وظيفته ، بل في حريته وملكيته . بعكس النظام التأديبي فهو لا يطبق الا على الموظفين العامين واختلاف العقابين يؤدى الى استقلالهما ويظهر هذا الاستقلال في العديد من التصرفات التي يمكن أن تكون أخطاء تأديبية دون أن تكون جرائم ، وكذلك العكس . [3]

---

(1) أنظر المادة 124 من القانون المدني الجزائري .

(2) القانون السوفياتي : يقرر عقوبة الحبس بحد أقصى قدره عشرون يوما على بعض المخالفات التأديبية .

(3) أندرى دى لوبادير : المطول في القانون الاداري ، طبعة 1962 ، ص 706 .

ولا يجوز الخلط بين السلطة التأديبية والمحاكمة الجنائية ، واذا كان لا يثور شك في أن النظامين التأديبي والجنائي نظامان للعقاب والارهاب بقصد كفالة احترام قيم جماعة معينة الا أن كلا منهما مستقل في غايته وجزائه ، ولهذا السبب تعتبر المسؤولية التأديبية مستقلة عن المسؤولية الجنائية وان تولدت عن نفس الفعل .(1)

وفي كثير من الأحيان تقوم المخالفة التأديبية تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية ، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته أو مقتضياتها أو كرامتها ، ويجب أن يقوم بأداء العمل المنوط به بدقة تحول دون الوقوع في الخطأ .(2)

ولا يستهدف التأديب مجرد معاقبة الموظف المخطيء بل يرمي الى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا .

ان الجريمة التأديبية تنفصل بالطابع الطائفي ، وان الهوة التي تفصل بين القانون التأديبي وقانون العقوبات أكثر ما تكون اتساعا في هذا العنصر من عناصر التأديب . والحقيقة أنه وان ابتعدت الجريمة التأديبية في مضمونها عن الجريمة الجنائية لاختلاف طبيعة المصالح التي يحميها كل من النظامين التأديبي والجنائي ، الا أن النظام القانوني للجريمة التأديبية قد انفصل الى حد كبير بالقانون الجنائي . وفي عبارة أخرى ، ان الجريمة التأديبية قد تأثرت بفكرتي السلطة والعقاب ، وان كان تأثير دور السلطة أقوى وأعمق ، فتقوم السلطة في نطاق التأثيم بدور هام حيث تتمتع جهات التأديب باختصاص تقديري واسع في اعتبار أفعال بذاتها أو عدم اعتبارها جرائم تأديبية لتقدير جهات التأديب ما اذا كان تصرف ما ينطوي أو لا ينطوي على اعتداء على النظام المقرر في حدود جماعة بذاتها ، ولئن صار من المبادىء المقررة الا أن اختصاص جهة التأديب

---

(1) فالين : المطول في القانون الاداري ،

(2) د . محمد عصفور : الجريمة التأديبية للموظف العام ، طبعة 1963 .

باسباغ صفة الذنب على تصرف ما ليس اختصاصا مطلقا أو تحكيما ـ حيث يدخل في سلطة القضاء الرقابة على تقدير جهات التأديب في هذا المجال ـ الا أن هذا لا ينفي تمتع جهة التأديب بسلطة شبه تشريعية في خلق أوصاف الذنب الاداري ، بغض النظر عن رقابة لاحقة من جانب القضاء في التأكد من عدم الانحراف أو التعسف .

غير أن للجريمة التأديبية لا تعتبر من اطلاقات السلطة ، وانما هي تنفصل بالنظام الجنائي سواء في حدودها الظاهرية " متأثرة بفكرة الشرعية " أو في مضمونها وأخطر وجوه الانفصال هو بدون شك تطلب انطواء الجريمة التأديبية على معنى الاثم أو الذنب ، وان كانت مادة الاثم ذاتها من المرونة والتنوع بحيث يصعب ضبطها دائما على نحو ما تضبط الجرائم الجنائية بأركانها المحددة والمعروفة ، ولقد قيل بحق أن النظام هو روح كل تنظيم ، وأنه فكرة لا غنى عنها في الوظيفة العامة التي لا تعد وان تكون تنظيما رئاسيا ، فبدون التنظيم لا تقوم للوظيفة العامة قائمة ، واذا كان النقاش قد ثار في شأن التحقيق من مبدأ السلطة ، الا أن أحدا لم ينكر تطبيق المبدأ بصفة مطلقة غير أن فكرة السلطة كجوهر لنظام التأديب مجرد أساس تتحدد بمقتضاه سلطة التأديب ، وانما هي تحدد كذلك فكرة الخطأ التأديبي ذاتها . (1)

لقد نصت المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

---

(1) د . محمد عصفور : ضوابط الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة ، مجلة العلوم الادارية " السنة الخامسة " ، العدد الأول ، يونيه 1963 ، ص 33 ـ 34 .

الجزائرية على مبدأ وجود هذه اللجان والهيئات الاستشارية في مجال الوظيفة الادارية . (1)

تشكل وتؤسس لجان متساوية الأعضاء في كل الادارات والمرافق العامة والهيئات والمؤسسات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة التي تستخدم طوائف الموظفين العموميين المحددين بواسطة المادة الأولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية الصادر بموجب الأمر رقم 66ـ133 بتاريخ 2 جوان 1966 . (2)

فهكذا تؤسس لكل هيئة من الموظفين العموميين الداخلين في سلك وظيفي واحد لجنة متساوية الأعضاء على مستوى الادارات والمرافق العامة والهيئات والمؤسسات المحلية والهيئات والمؤسسات العامة ـ كما سبقت الاشارة ـ وذلك بواسطة قرار اداري مشترك بين وزير الوظيفة العامة والوزير المختص . (3)

---

(1) " يمثل الموظفون بالتساوي مع الادارة في اللجان المتساوية الأعضاء المكلفة بالتدخل بصفة استشارية في التدابير المتعلقة بتعيين الموظفين وبتنقيطهم وبترقيتهم وتخصيصهم ولنظامهم التأديبي . ان اللجان التقنية المتساوية الأعضاء التي يخضع تأليفها لنفس المبادئ تمكن ممثل الموظفين من ابداء رأيهم في المسائل المتعلقة بتنظيم وتسيير الادارات أو المصالح التي ينتمون اليها ". الفقرتان الأولى والثانية من المذكرة الايضاحية للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية . وأنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام المذكور التي تقرر " تحدث للادارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المشار اليها في المادة الأولى أعلاه ، لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء يمكن استشارتها في المسائل الفردية التي تعني الموظفين ، كما تحدث لجان تقنية متساوية الأعضاء تكون على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولاسيما بالتدابير التي ترمي الى تجديد الطرق التقنية للعمل تشتمل هذه اللجان بالتساوي على ممثلي الموظفين وممثل الادارة .

يحدد اختصاص وتشكيل وسير هذه اللجان المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء بموجب مرسوم " .

(2) أنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في الجزائر، وأنظر المادة الأولى من المرسوم رقم 66 ـ 143 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 والمتعلق باللجان المتساوية الأعضاء .

(3) أنظر المادة الثانية من المرسوم رقم 66 ـ 143 المشار اليه سابقا .

وتتألف كل لجنة متساوية الأعضاء من عدد من ممثلي الادارة العامة للمرفق أو المصلحة أو المؤسسة أو الهيئة المراد تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء بهـا ، وعدد مماثل من الموظفين المرسمين المنتخبين من قبل زملائهم الموظفين ، برئاسة رئيس المصلحة أو المرفق أو المؤسسة .

وتدوم مدة العضوية في اللجنة سنتين قابلة للتجديد .(1)

ويتم اختيار ممثلي الادارة في اللجان المتساوية الأعضاء بواسطة قرار اداري من الوزير المختص والمعني بالمؤسسات والمرافق والادارات المراد تشكيل اللجان المتساوية الأعضاء بها(2) .

ويراعى في ممثل الادارة الاتصال المباشر بالادارة أو المرفق أو المصلحة المؤسس بها اللجنة المتساوية الأعضاء ، وكذا يراعى فيهم شرط المقدرة والكفاءة ولا سيما من يترأس اللجنة المتساوية الأعضاء(3) .

نظام مسيّري ادارة اللجان المتساوية الأعضاء

يرأس كل لجنة رئيس هو نفس الرئيس أو المسؤول عن المرفق أو المصلحة أو المؤسسة الادارية التابعة لها اللجنة المتساوية الأعضاء ، وتنشأ لكل لجنة متساوية الأعضاء كتابة عامة يتولاها ممثل عن الادارة سواء كان من ممثلي الادارة الداخلين في اللجنة المتساوية الأعضاء أو من خارجها بشرط أن يكون من مسيري ومديري ذات المصلحة أو المرفق أو المؤسسة التابعة لها اللجنة المتساوية الأعضاء .(4)

---

(1) أنظر المادة 5 من المرسوم رقم 66ـ143 المشار اليه سابقا . وأنظر بخصوص اجراءات وكيفية انتخاب ممثلي الموظفين العموميين في هذه اللجـان ، المواد 4 ، 6 .

(2) المادة 7 من المرسوم رقم 66 ـ 143 السابق الاشارة اليه .

(3) المادة 7 من المرسوم رقم 66 ـ 143 السابق الاشارة اليه .

(4) أنظر المادتين 10 و 11 من المرسوم رقم 66 ـ 143 السابق الاشارة اليه .

وتجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بطلب من رئيسها أو بطلب كتابي من ثلث أعضائها الأصليين على الأقل وذلك مرة في السنة[1] ، وتجتمع اللجان المتساوية الأعضاء في جلسات سرية[2] .

اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء

تختص اللجان المتساوية الأعضاء بدراسة المسائل والأوضاع الفردية للموظفين العموميين والمتعلقة بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية مثل التعيين والترقية والنقل والتأديب والفصل والتسريح[3] .

فواضح جدا أن اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء ينحصر في المسائل والأوضاع القانونية الفردية للمراكز الوظيفية للموظفين العموميين ، وليس من اختصاصها أن تتدخل أو تدرس السياسة العامة للوظيفة العامة في الدولة مثلما هو مقرر للمجلس الأعلى للوظيفة العامة وكذا ليس من اختصاصها المشاركة والمساهمة في تنظيم وتسيير المصالح والمرافق العامة مثلما هو مقرر للجان الفنية المتساوية الأعضاء .

---

(1) المادة 12 من المرسوم رقم 66 ــ 143 السابق الاشارة اليه .

(2) المادة 14 من المرسوم رقم 66 ــ 143 السابق الاشارة اليه . وأنظر في نظام الجلسات بصورة عامة المواد 15 و 16 و 17 من المرسوم رقم 66ــ143 السابق الاشارة اليه .

(3) أنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية ، الصادر بموجب الأمر رقم 66 ــ 143 بتاريخ 2 جوان 1966 ، وأنظر المواد رقم 33 و 51 و 54 و 55 و 56 و 66 و 63 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية المشار اليه أعلاه . وأنظر المواد رقم 9 و 13 و 15 من المرسوم رقم 66 ــ 143 المشار اليه سابقا .

السلطة المختصة بتأديب الموظفين في التشريع المقارن والتشريع الجزائري

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع الى آخر . وقد يكون اختلافها جزئيا فحسب ، وقد يعمق فيمتد الى الأصول ذاتها ، والتشريع التأديبي كسائر التشريعات تحكمه البيئة التي خلق فيها ليطبق تقاليد ما ، فما يصلح لدولة ، جبل أفرادها على الطاعة المطلقة ، لا يصلح لأخرى تعوّد أفرادها المناقشة بين الرؤساء والمرؤوسين وما يناسب دولة تعتبر فيها الوظيفة العامة مهنة يكرس بها العامل حياته وجهده ، لا يلائم أخرى تتساوى فيها الوظيفة مع المهن الحرة ، بحيث يعتبر التوظف فترة عادية وموقوتة أحيانا في حياة العامل ، وما يلائم دولة يسود ها اقتصاد السوق والقطاع الخاص هو الأصل فيها لا يناسب أخرى تأخذ بالاقتصاد المخطط ، ويغلب القطاع العام فيها على القطاع الخاص ، ورغم هذا التعدد في التشريعات فانها تتوزع بين أنظمة ثلاثة :

أ ـ النظام الاداري :

وفيه يكون للسلطة الادارية وحدها ودون الاستعانة بهيئة أخرى حق توقيع الجزاء التأديبي على العاملين بها ، وذلك أيا كانت جسامة الجزاء .

ب ـ النظام شبه القضائي :

وفيه يخطو المشرع خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للعامل قبل توقيع الجزاء :

1 ـ فقد ينشيء بجانب الادارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل اصدار قرار الجزاء ، على أن تحتفظ الادارة بعد ذلك بحريتها الكاملة ازاء هذا الرأي ، وحرية الرأي هذه من شأنها أن تقلل من فاعلية الرأي المقترح ، الا أن في الزام الادارة برأي هيئة أثر مهما حيدة ضمانة لا توجد للعامل في النظام الاداري .

2 ـــ وقد ينشيء المشرع هذه الهيئة على أن تصدر رأيا ملزما للادارة ، أى أن الادارة اذا رأت توقيع العقاب فهي لا تملكه ، لأن الهيئة أبدت رأيها وان كان للادارة تعديل لمضمون الرأى فلمصلحة العامل ، بتخفيف الجزاء المقترح دون أن يكون لها أن تشدده .

3 ـــ وأخيرا قد ينزع المشرع سلطة التأديب من الادارة كلية ليوكلها الى هيئة تصدر هي قرار الجزاء وتوقعه بنفسها على خلاف الحالتين السابقتين ، وتعتبر مثل هذه الهيئة جهة ادارية ذات اختصاص قضائي وتعامل معاملتها . (1)

جـ ـــ النظام القضائي :

وقد يشكل المشرع محكمة لهذا الغرض وينشيء أمامها نيابة من نوع خاص توازى النيابة العامة ، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية .

وهذه التقسيمات لا تعني أن السلطة التأديبية ، في بلد معين ، تنتمي حتما الى واحد ، فقط من بينها ، لأن الغالب أن يجمع التشريع بين أكثر من واحد من الأنظمة السابقة ، فهو قد يجمع بين النظامين الادارى وشبه القضائي في أحد صوره الثلاثة ، كأن يترك للادارة سلطة توقيع بعض الجزاءات ويلزمها بالنسبة الى ما عداها أن تستطلع قبل توقيع الجزاء رأى هيئة أخرى أو يترك ذلك كلية الى هيئة ادارية ذات اختصاص قضائي .

كما قد يجمع التشريع بين النظامين الادارى والقضائي ، بحيث يلزم بالنسبة الى الجزاءات التي لم يترك المشرع للادارة سلطة توقيعها أن يصدر بها حكم قضائي من محكمة مختصة . (2)

---

(1) مقال د . عبد الفتاح حسن ، مجلة العلوم الادارية ، س 7 ، عدد 1 أبريل 1965 ، ص 9 .

(2) مقال د . عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص 9 ـــ 11 .

يندر أن يتطابق تشريعات تطابقا تاما في شأن القواعد المنظمة لسلطة التأديب ، اذ أن هذه القواعد انعكاس لما يسود بلدها من أفكار وفلسفات . وهذا أدى الى اختلاف النظر ، وبالنسبة للمخالفة التأديبية وكيفية العقاب عليها .

فرنســا :

كان من المستقر عليه في فرنسا حتى سنة 1958 أن انشاء سلطة تأديبية لا يكون الا بقانون أو بناء على قانون ، لأن انشاء جهة وتحديد اختصاصها كان من الموضوعات التي يختص بها المشرع استنادا الى عرف دستوري ، ولا ريب في أن خلق سلطة تأديبية يعتبر خلقا لسلطة قضاء ، غير أنه بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة في 4 أكتوبر 1958 جرى العمل على تفسير المادة 34 منه على أنها تخوّل الجهة الادارية سلطة انشاء هيئات قضائية وبالتالي جهات تأديبية وسلطة تحديد اختصاصها .

والأصل وفقا للتشريع الفرنسي [1] أن قرارات الجزاء التأديبي تصدر من السلطة الادارية وحدها ، ولكن بعد تدخل هيئات معينة لتبدى رأيها في موضوع المخالفة ، وفي نوع الجزاء ولا يستثنى من ذلك سوى بعض الجـــزاءات الخفيفة التي يجوز أن تصدر دون تدخل من هذه الهيئات .

أ ـ الجهة الادارية المختصة :

توقع بمفردها عقوبتين : الانذار واللوم

ويقصد بالسلطة الادارية هنا السلطة التي عينت العامل تطبيقا للقاعدة العامة في القانون الفرنسي التي تقضي بأن سلطة التعيين هي سلطة التأديب (المادة 31 من نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم 244 المؤرخ في 1959/2/4 .

---

(1)

"Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui l'exerce après accomplissement des formalités prescrites par l'article 65 de la oi du 22 Avril 1905 et consultation de la commission Administrative Paritaire, siégeant en formation disciplinaire.

Toutefois l'avertissement et le blâme sont prononcés, sans consultation de la commission Administrative Paritaire, par l'autorité compétente qui peut déléguer son pouvoir disciplinaire.

La décision, qui doit être motivée peut prescrire que la sanction et ses motifs seront rendus publics"

ب ـ أما بالنسبة الى الجزاءات الأخرى التي تزيد على اللوم وهي :

Radiation du tableau d'avancement	الشطب من كشف الترقية
Réduction d'ancienneté d'échelon	خفض الأقدمية اللازمة للحصول على العلاوة
Abaissement d'échelon	خفض المرتب في حدود درجة العامل
Déplacement d'office	النقل
Rétrogradation	خفض الدرجة
Mise à la retraite d'office	الاحالة الى المعاش
Révocation sans suspension des droits à pension	العزل مع الاحتفاظ بالمعاش
Exclusion temporaire de fonction pour une durée qui ne peut excéder six mois	العزل مع الحرمان من المعاش

ويضاف الى ذلك الوقف عن العمل مدة لا تزيد على ستة أشهر

---

(1) مقال د . عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص 15 .

وهذه العقوبات السابقة الذكر ، يجب على السلطة الادارية قبل توقيعها أن تستطلع رأى اللجنة الادارية المشتركة

التي تنعقد في هذه الحالة بصفتها هيئة تأديب ، وتسير وفق اجراءات شبيهة بالاجراءات القضائية ، فلها سماع الشهود ، كما أن للمتهم أن يبدى أمامها وجهة نظره ، ووسائل دفاعه شفاهة أو كتابة ، وتشكل اللجنة من ممثلين متساويين[1] (من هنا كان تسميتها) لكل من الادارة وفئة العاملين التي ينتمي اليها المتهم ، وينتخب من يمثلون من العاملين في اللجنة من بينهم بالاقتراع السرى ، وتقوم اللجنة بجانب رئيس المصلحة الذى يتولى رئاستها ، وتصدر آراءها بالأغلبية ، فاذا تساوت الأصوات رجح الرأى الذى منه الرئيس .

ولا تصدر اللجنة في موضوع التأديب قرارا نهائيا ، فتقترح الادانة وتوقيع جزاء معين أو تقترح البراءة ثم تتخذ الادارة قرارها دون أن تتقيد بمضمونه وهو قرار يجوز أن يتضمن عندئذ أيا من الجزاءات والتي تتدرج من الانذار حتى العزل من الخدمة مع الحرمان من المعاش .

طبيعة اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء

تتكيف طبيعة اختصاصات اللجان الادارية المتساوية الأعضاء بأنها أعمال استشارية بحتة تنحصر في مهمة تقديم الدراسة والرأى والاقتراحات والمشورة بخصوص الأوضاع القانونية الفردية للموظفين العموميين مثل التعيين ، الترقية ، النقل ، والتأديب ، والفصل ، اذا طلب منها ذلك ، بل ان عملية تحريك أعمال واختصاصات اللجان الادارية المتساوية الأعضاء والالتجاء اليها من قبل الادارات والمرافق العامة هو مسألة اختيارية أصلا ، الا في بعض الحالات المتعلقة بتوقيع بعض العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 54 من قانون الوظيف العمومي الجزائرى . (2)

لذلك كانت اللجان المتساوية الأعضاء من الهيئات والوحدات الادارية الاستشارية في النظام الادارى الجزائرى .

(1) أنظر المادة 22 من القانون الأساسي للقضاء ، ص 12 و 13 .
(2) أنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية المشار اليه سابقا ، وأنظر المرسوم رقم 66-152 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 ، المتعلق بالتأديب في الوظيفة العامة .

الجـــزائــــــر :

ينظم شؤون الوظيفة في الجمهورية الجزائرية قانون رقم 66 ــ 133 الصادر في 8 جوان سنة 1966 الذى يتضمن موضوع التأديب في بابه الأول ــ الفصل الثالث ــ ويشمل المواد من 14 الى 21 ، بالاضافة الى الباب السادس ــ الفصل الأول ــ من المواد 54 الى 61.

ولا يعرف التشريع الجزائرى قانونا مستقلا يعالج موضوع تأديب الموظفين ، ولكنه يعالج التأديب ضمن قانون الوظيفة العمومية بصفة عامة (1) .

وقد حدّد قانون الوظيفة العمومية الجزائرى في مادته 54 العقوبات التأديبية ، وهي على نوعين :

أ ــ عقوبات من الدرجة الأولى .

ب ــ عقوبات من الدرجة الثانية .

أ ــ عقوبات من الدرجة الأولي :

1) الانـــذار

2) التوبيـــخ

ب ــ عقوبات من الدرجة الثانية :

1) الشطب من قائمة الترقية

2) التنزيل من درجة واحدة الى ثلاث درجات

3) النقل التلقائـي

4) التنزيل في الرتبة

5) الاحالة على التقاعد تلقائيا

6) العزل دون الغاء الحقوق في المعاش

7) العزل مع الغاء الحقوق في المعـــاش

---

(1) كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا وليبيا وغيرها من الدول التي تسير على هذا النهج .

وبالاضافة الى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية ، وذلك بصفة رئيسية أو تكميلية وهو يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية .[1]

ان الاحالة على التقاعد تلقائيا لايمكن تقريرها الا اذا توافرت في المعني بالأمر الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات .

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه ضمن الشروط المحددة بمرسوم المنع من التوظيف في الادارات والمصالح والجماعات المحلية والهيئات العمومية المشار اليها في المادة الأولى أعلاه .

وحق توقيع الجزاءات من النوع الأول للسلطة الادارية المختصة بالتعيين دون مشاركة أية هيئة أخرى ، بينما استلزم المشرع بالنسبة للنوع الثاني من العقوبات ضرورة استطلاع رأي هيئة معينة (اللجنة المتساوية الأعضاء) قبل أن تصدر الادارة قرارها بالجزاء وذلك على النحو الآتي :

أ — للادارة سلطة التعيين :

توقيع عقوبة الانذار أو التوبيخ منفردة بموجب قرار مسبب ومادام يلزم أن يكون قرار الجزاء مسببا فيخلص من ذلك أنه دائما قرار مكتوب على خلاف الأصل العام في القرارات الادارية التي لا يلزم فيها شكل معين .

ويلاحظ أن تسبيب قرار الجزاء ليس وجوبيا وفقا للقضاء الفرنسي الذي يخضع هذا القرار للقاعدة العامة التي تقضي بأن القرار الاداري لا يلزم أن يكون مسببا الا اذا أوجب الشارع ذلك .[2]

---

(1) أنظر المادة 24 من القانون الأساسي للقضاء .

(2) المادة الأولى " يعتبر موظفين ، الأشخاص المعينين في وظيفة دائمة والذين رسّموا في درجة التسلسل في الادارات المركزية التابعة للدولة ، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الادارات ، والجماعات المحلية ، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كيفيات تحدد بمرسوم .

لا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي .

وقد أوجب نظام الموظفين الفرنسي الصادر بالأمر المؤرخ في
تسبب قرار الجزاء الموقع بعقوبتي اللوم والانذار نظرا لأنه يجوز توقيعهما دون عرض الأمر على هيئة معينة لاستطلاع رأيها في هذا الشأن. (1)

ب ـ مجلس التأديب :

اذا كانت المخالفات المنسوبة الى المتهم خطيرة ورأت الادارة أن جزاءها أشد من الانذار أو التوبيخ فيتعين عندئذ استطلاع رأى اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء التي تنعقد بصفتها مجلس تأديب .

وتشكل بموجب قرار مشترك يصدره الوزير المكلف بالوظيفة والوزير المعني وتضم ممثلين متساوين عن كل الادارات والممثلين المنتخبين من الموظفين .

وتتألف اللجنة المتساوية الأعضاء من أعضاء رسميين وعدد متساو من الأعضاء المعاونين على أنه بالنسبة لعدد ممثلي الموظفين فيكون من عضوين معاونين لكل سلك ممثل في هيئة لجنة واحدة متساوية الأعضاء ، وعندما يكون موظفو هيئة واحدة أقل من عشرين فان عدد ممثلي الموظفين الخاص بهذه الهيئة ينقص الى عضو واحد رسمي وعضو واحد اضافي . ويرأس اللجنة المتساوية الأعضاء رئيس المصلحة ويجوز للرئيس في حالة غيابه أن ينيب عنه ممثلا من الادارة يكون أقدم الموظفين في أعلى وظيفة من حيث التسلسل الاداري ، وتصدر اللجنة رأيها بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس ، كما يجب على السلطة التي لها حق التعيين أن تقدم للمجلس تقريرا مطلا تبين فيه بجلاء التحقيق اذا لم يكتف بالايضاحات الواردة على الأفعال المنسوبة للموظف ويحيل هذا الرأى للسلطة التي لها الحق في التأديب .

---

(1)
أنظر المواد من 22 ـ 38 من القانون الأساسي للقضاء الصادر في 4 شعبان سنة 1389 الموافق 15 أكتوبر سنة 1969 .

(2) المواد 2 و 3 و 4 من مرسوم رقم 66 ـ 133 الصادر في 8 جوان سنة 1966 بشأن الاجراء التأديبي .

كما تنص المادة 57 من قانون الوظيفة العمومية على ما يلي :

" ان الموظف الذى يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء له الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الاطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به ، ويجوز له أن يستعين بمدافع يختاره ، كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء بيانات خطية أو شفاهية وأن يطلب حضور الشهود .

ويصدر مجلس التأديب رأيا استشاريا غير ملزم للجهة الادارية المختصة بالتأديب ، لكن لا يجوز للادارة توقيع عقوبة العزل الا بناء على رأى موافق من اللجنة المتساوية الأعضاء ، ويجمع القانون الجزائرى ـ كما يبين مما تقدم ـ بين النظامين الادارى وشبه القضائي في التأديب ، حيث يجوز للسلطة الادارية المختصة بالتعيين توقيع بعض العقوبات مباشرة (الانذار أو التوبيخ) ودون الالتجاء الى هيئة أخرى ، واذا كان الموظف يستحق عقوبة أشد أحيل الى مجلس التأديب المختص ، ويبدو من مقارنة هذا النظام بالنظام الفرنسي مدى التقارب بينهما وان كان ذلك لا يصل الى حد التطابق واذا كان المجلس الأعلى للوظيفة العامة الجزائرى لا يمارس أى دور في التأديب على خلاف مثيله الفرنسي ويظهر الخلاف بوضوح عند تحديد الجهة المختصة بنظر الطعن بالالغاء في قرار الجزاء أو دعوى التعويض عنه لأن الجزائر حاليا لا تعرف نظام مجلس الدولة ، فالمحاكم العادية (الغرف الادارية) تختص وحدها في الحالتين .

فنظام القضاء الادارى بالجزائر كان هو نفس النظام قبل الاستقلال المطبق بفرنسا حيث أنشئت بمقتضى المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1953 محاكم القضاء الادارى الثلاثة بالجزائر العاصمة وقسنطينة ووهران ، وكانت هذه المحاكم تختص بنظر القضايا الادارية ، وكانت تستأنف أحكامها أمام مجلس الدولة الفرنسي وبعد الاستقلال استمرت المحاكم الثلاثة سالفة الذكر في ممارسة اختصاصها في ظل السيادة الجزائرية ولكن كانت تستأنف أحكامها . أما المجلس الأعلى المنشأ في 18 جوان سنة 1963 واستمر الوضع كذلك حتى صدر قانون الاصلاح القضائي في 16 نوفمبر سنة 1965 فألغيت المحاكم الادارية تطبيقا لحكم المادة الخامسة من

القانون سالف الذكر ، وأسندت اختصاصاتها الى المجالس القضائية فأصبحت الغرفة الادارية تختص في كل مجلس بنظر القضايا الادارية .

وأصبح معيار الاختصاص هو شخصية طرف النزاع بعد أن كان معيار الاختصاص هو نوعية المنازعة ، فنصت المادة السابعة من قانون الاجراءات المدنية على أن يختص المجلس القضائي بجميع القضايا التي تكون الدولة والهيئات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية كطرف منازع .

وبتاريخ 18 سبتمبر 1969 صدر الأمر 69 ــ 77 بتعديل المادة السابعة سالفة الذكر ، ومن بين هذه التعديلات تحيل المحاكم العادية النظر في بعض القضايا التي تخص الدولة والهيئات العمومية كقضايا حوادث الطريق وحوادث الشغل وقضايا الايجار بجميع أنواعه والقضايا التجارية وقضايا العمال وقضايا ممتلكات الدولة والقضايا المنصوص عليها في المادة 475 من قانون الاجراءات المدنية ، فيما عدا القضايا الخاصة بنزع الملكية للمنفعة العمومية .

وبموجب المادة رقم 276 بعد تعديلها بالقانون الصادر في 8 جوان سنة 1966 أصبح المجلس الأعلى هو المختص بنظر دعاوى التعويض عن الضرر الناشيء عن القرارات الادارية اذا ما قرر المجلس الغاءها وكانت هذه الدعاوى قبل هذا التعديل تدخل في اختصاص المحاكم العادية .

فاذا صدر قرار الجزاء كان للموظف المدان حق الطعن في القرار التأديبي بالالغاء أو بالتعويض ، فله الطعن في قرار الجزاء بالالغاء أمام المجلس الأعلى باعتباره محكمة قضاء اداري ، الا أنه يجب أن يسبق الدعوى التظلم من القرار التأديبي سواء ولائيا أم رئاسيا وذلك حتى يتسنى للادارة أن تبدي رأيها في القرار المطعون فيه ، وذلك خلال شهرين من تاريخ نشر القرار أو اعلانه ، وترفع الدعوى في خلال شهرين من الاعلام بالقرار المطعون فيه ، كما يعتبر سكوت الادارة عن الرد مدة ثلاثة أشهر قرارا ضمنيا برفض التظلم يخول المتظلم رفع دعواه بالالغاء لدى المجلس القضائي في خلال شهر من تاريخ مدة انتهاء الثلاثة أشهر (المادة 275 من قانون الاجراءات المدنية) وله المطالبة

بالتعويض عن قرار الجزاء أمام المحكمة العليا باعتبارها صاحبة الولاية العامة بنظر دعاوى التعويض عن القرارات الادارية اذا ما قررت المحكمة العليا الغاءها وذلك تطبيقا للمادة 276 من قانون 8 جوان سنة 1966 بشأن الاجراءات المدنية .

ومما هو جدير بالذكر أن الطعن في قرار الجزاء لا تخول دون تنفيذ العقوبة التأديبية الصادرة من السلطة التي لها حق التأديب ، كما يسوغ للموظف المحكوم عليه بعقوبة تأديبية أن يطلب من السلطة التي لها حق التأديب محو اشارة العقوبة التأديبية والمقيدة في ملفه وذلك بعد مضي ثلاث سنوات من تاريخ توقيع العقوبة اذا كانت العقوبة هي الانذار أو التوبيخ ، أما اذا كانت غير ذلك فانه لا يجوز شطبها الا بعد مضي ست سنوات ، ويجب اجابة الموظف لطلبه بعد أخذ رأى مجلس التأديب اذا كان سلوكه مرضيا بعد العقوبة التي تعرض لها (المادتان 6 و 7 من المرسوم رقم 66 ــ 152) سالف الذكر .

وخلاصة ما تقدم أن أهم السمات التي تميز النظام الجزائرى في شأن تحديد سلطة التأديب هي :

1 ــ أنه يجمع بين النظامين الادارى وشبه القضائي .

2 ــ يكون للموظف حق الطعن في قرار الجزاء الغاء وتعويضا .

مدى مراقبة القضاء لملاءمة القرارات التأديبية

ان القضاء في فرنسا ومصر مستقر على أن ملاءمة العقوبة التأديبية للجريمة هو أمر تستقل الادارة بتقديره في حدود فكرة الانحراف ، غير أن محكمة القضاء الادارى المصرى قد خرجت على هذا المبدأ جزئيا في بعض الحالات ، وقد بدأ هذا القضاء لأول مرة فيما يتعلق بالقرارات التأديبية بفصل العمد ، ومن أحكامها في هذا الصدد حكمها الصادر في 1954/1/14 ، وقد جاء فيه "... ولما كان المفروض على لجنة الشياخة التزام التدرج المقرر قانونا في شأن تقدير العقوبة تبعا لنوع الجريمة ودرجة خطورتها لأن هذا التدرج فيما يجوز للجنة

الشياخات أن توقعه من جزاءات وهو يدل على أن المشرع قصد أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ ، ولم يقصد البتة اعطاء اللجنة سلطة فصل العمدة مهما تكن التهمة الموجهة اليه أو مهما يكن الخطأ الذي وقع فيه ، ومن ثمة لا يجوز الالتجاء الى عقوبة الفصل ، وهو أشد الجزاءات الا من أجل تهم جسيمة أتاها العمدة ، ومن أجل ذلك تبدو عدم الملاءمة الظاهرة بين التهم المنسوبة للمدعي والعقوبة التي تضمنها القرار المطعون فيه مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف وسوء استعمال السلطة [1] " .

ثم سحبت هذا المبدأ من مجال تأديب العمدة الى تأديب الطوائف الأخرى ، ومن ذلك حكمها الصادر في 29 نوفمبر سنة 1953 بخصوص العقوبات التي توقع على طلبة الكلية الحربية حيث تقول " وقد قصد الشارع بهذا التدرج في ذكر العقوبات أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ ، فلا يفصل الطالب مهما تكن التهمة الموجهة اليه ، انما أن يقاس الجزاء بمقياس الخطأ الذي وقع منه ". [2]

والحجة الرئيسية التي تستند اليها الأحكام السابقة والتي سمحت لمجلس الدولة المصري بأن يحل تقديره الشخصي محل الادارة تقوم على مسألة تدرج العقوبات التي يجوز توقيعها وهذه الحجة فاسدة من أساسها ، وتقوم على عدم فهم الجريمة التأديبية ، فالجريمة التأديبية تمتاز عن الجريمة الجنائية بأنها لا تخضع لقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على نص " بل يجوز لسلطة التأديب ــ تحت رقابة مجلس الدولة ــ أن ترى في أي عمل يرتكبه الموظف جريمة تأديبية اذا كان لا يتفق وواجبات المهنة وبالتالي لا يمكن حصر الجرائم التأديبية مقدما كما هو الشأن في الجرائم الجنائية [3] .

---

(1) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ، ط 3 ، سنة 1966 ، ص 87 ومابعدها .

(2) مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري ، س 8 ص 54 . وبنفس المعنى والألفاظ ، حكمها الصادر في 1951/6/26 ، ص 1096. وفي 1953/1/18 س 7 ، ص 324 ، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري ، س 8 ص 139.

(3) المادة 27 من القانون الأساسي للقضاء الجزائري ، التي تنص على " اذا ارتكب قاض خطأ جسيما ، سواء أكان الامر يتعلق بتقصير عن القيام بواجباته أو مخالفة تابعة للحق العام ولا تسمح بابقائه في وظيفته ، فيمكن لوزير العدل حامل الاختام أن يوقف مرتكب الخطأ في الحال ".

وقد ترتب على ذلك أن وجد انفصال بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية لأنه وقد استحال تحديد الجرائم التأديبية مقدما فقد استحال بالتبعية أن توضع لكل جريمة تأديبية عقوبة خاصة من حد واحد أو من حدين ، كما هو الشأن في الجرائم الجنائية ، ولكن المشرع — من ناحية أخرى — لم ير أن يترك السلطة المختصة بالتأديب حرّة في أن توقع أى عقوبة تشاء ، ولهذا اكتفى بأن يحدد لها نوع العقوبات التي يجوز توقيعها ، وعند ذكر هذه العقوبات سيكون المشرع ملزما بطبائع الأمور أو يبدأ بالأبسط وينتهي بالأشد ، لأن هذا هو المنطقي ، اذ لا يعقل أن يورد العقوبات دون ترتيب ، فيذكر مثلا أن العقوبات التي يجوز توقيعها هي الانذار ، أو الفصل من الخدمة ، أوالحرمان من العلاوة . . . الخ .

وعلى هذا الأساس فالتدرج في ذكر العقوبات لا يعبر بذاته عن أى شيء والا لانتهينا الى الغاء سلطة التقدير بالنسبة لجميع من يخضعون لسلطة تأديب ، والوضع الطبيعي أن تكون العقوبة ملائمة للجريمة التأديبية ، فاذا لم تكن ملائمة فلن يكون من سبيل الطعن فيها الا عن طريق اثبات التعسف باعتبار أن الادارة قد خرجت على الحدود الخارجية للسلطة التقديرية على أن تكون عدم الملاءمة الظاهرة مجرد قرينة على التعسف ، وعلى المدعي أن يكملها بقرائن ايجابية أخرى ، وهو لا يأخذ به قضاء مجلس الدولة الفرنسي .

وينتقد الأستاذ فؤاد العطار قضاء مجلس الدولة المصرى السابق من حيث اخضاعه تقدير العقوبة التأديبية في ذاته لرقابة القضاء والبواعث التي دفعته الى انتهاج هذا المسلك من حيث حماية الأفراد .

ويبدو من أحكام محكمة القضاء الاداري أو المحكمة الادارية العليا ، أن مجلس الدولة المصرى قد عدل عن المسلك السابق .

وتقدير تناسب الجزاء مع الذنب الاداري في نطاق القانون يكون من الملاءمات التي تنفرد الادارة بتقديرها والتي تخرج عن رقابة القضاء الاداري. (1)

---

(1) د . سليمان محمد الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، المرجع السابق ، ص 87 — 88 .

— حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في 5/1/1963 س 8 ص 398 .

وقد فسّرت المحكمة الادارية العليا المصرية ـ في حكم لها ـ المقصـــود باصطلاح عدم الملاءمة التي قد ترد في بعض الأحكام حيث تقول " ... ان تقدير العقوبة للذنب الاداري الذي يثبت في حق الموظف هو من سلطة الادارة ، لا رقابة للقضاء فيه عليها ، الا اذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة ، أي بســـوء استعمال السلطة " .

* * *

الفصل الثاني

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

اختصاصات المجلس :

لا تشكل لأول وهلة اختصاصات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بطابع خاص يميزه عن بقية المجالس في العالم .

فالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كغيره من المجالس الاقتصادية الأخرى هو مؤسسة استشارية في المجال الاقتصادي والاجتماعي ، وعلى مستوى اختصاصاتها فان المجالس الاقتصادية للدول الأجنبية الغربية تظهر كغرف هامشية للتفكير في مشاكل النمو الاقتصادي والاجتماعي ، وكذا في تسيير الاقتصاد الوطني ، فالمجالس الاقتصادية في فرنسا وبلجيكا وهولندة وايطاليا والأرجنتين تنضم الى مجموعات دستورية منوط بها سلطات كثيرة الأهمية ، فهذه المجالس الاقتصادية ليست مكانا للمواجهة النهائية .

أما بالنسبة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري ، وان كان ليس بمركز لاتخاذ القرارات فهو على العكس " الغرفة " الوحيدة التي تتوسم فيها الدستورية والتي من شأنها أن تشارك في خلق حوار سياسي حول مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

نستنتج من هذا كله أن الاختصاصات التقليدية جدا للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تشكل جزءا خاصا يميز هذه المؤسسة عن نظيراتها الأجنبية ، كما يميزها عن بقية الهيئات الاستشارية الجزائرية الأخرى .

وأخيرا فان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد أنيطت به صلاحيات أصلية .

الأهمية النسبية لاختصاصات المجلس :

لقد حددت المادتان 3 و 4 من الأمر رقم 68 ـ 610 في الحقيقة الأهداف الاجمالية للهيئة ، بينما نجد المواد من 7 الى 10 تحدد بالضبط صلاحيات ومجالات نشاط المجلس . (1)

1 ـ الأهداف العامة :

ان المادة 3 من الأمر المذكور تحدد الأهداف التي أرادت الحكومة منحها للمجلس وفي الواقع فان هذه المادة تلخص المادتين 7 و10 ، فالهدف المنشود والمراد الوصول اليه يظهر جليا من خطب رئيس الحكومة ورئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في جلسة تدشين هذه المؤسسة حيث يظهر المعنى السياسي للصلاحية ذات الطابع الفني وتسمح ـ الصلاحية ـ للدارس المحلل بأن يدرك البعد الحقيقي للأداة القانونية .

" ان انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يهدف الى تحقيق سياسة الحكومة " ، ذلك ما صرح به رئيس الحكومة في 11 نوفمبر 1968 (2) .

بادئ ذي بدء ، فان الرئيس يضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عملية تشييد جهاز الدولة ، فهو يأتي بعد تنصيب المجالس الشعبية للبلديات (3)

---

(1) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مقسم الى أقسام متخصصة ، لكل واحدة منها ـ نظريا اختصاص مبين ومحدد من طرف الأمر رقم 68 ـ 610 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1968/11/8 ، وقد تضمنت المادة الخامسة الآتي " يحتوي المجلس على أربعة أقسام وهي : قسم المخططات ، قسم المؤسسات ، قسم الأجور والأسعار ، قسم الشؤون الاجتماعية .

(2) راجع كتاب خطب الرئيس بومدين 1965 ، الجزء الثاني ، ص 231 ومابعدها . راجع كذلك دراسات ومستندات المجلس الاقتصادي والاجتماعي العدد رقم 1 فبراير 1969 ، خطاب الرئيس كان قد أدلى به في قصر الأمم يوم 11 نوفمبر سنة 1968 .

(3) هل تأسست المجالس الشعبية للبلديات بناء على الأمر ؟ .

والمجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية .(1)

اذن فانشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي دلالة على قطع مرحلة في بناء صرح الدولة(2). فبعد إنشاء هيئات محلية كالمجالس الشعبية للبلديات والمجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية والتي ستخلفها في القريب العاجل المجالس الشعبية للولايات والتي أعلن عنها رئيس الدولة ، تواصل الحكومة سياستها وذلك بتأسيس هيئة جديدة وذلك على المستوى الوطني .

وعلى الرغم من ذلك يمكننا أن نتساءل فيما اذا لم يكن لهذا التتابع في عملية بناء الدولة مظهر اقتضاه عامل الترتيب الزمني فقط ، حيث أنه لا يوجد وجه شبه بين مجالس البلديات ومجالس الولايات الاقتصادية والاجتماعية وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا من حيث أهدافها ولا من حيث اختصاصاتها وتكوينها وطرق تكوينها ، وبتعبير آخر فان هذه الموسسات ليست لها نفس المكانة ولا نفس الأبعاد في عملية بناء الدولة ، الا أن هذا الفارق من حيث الطبيعة بين هذه الموسسات لا يمنعنا من امكانية اعتبار انشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي كمرحلة وسط في عملية البحث عن الجهاز الأمثل للدولة كتمهيد " لتأسيس الهيئات العليا للدولة " .

---

(1) المجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية خلفتها المجالس الشعبية للولايات .

(2) فرئيس الدولة في خطابه المشار اليه يحدد هذه المراحل " بدأنا بتنصيب المجالس البلدية . . . حيث كان ذلك يشكل حدثا بالغ الأهمية في حياة بلادنا . . . ثم نصبنا المجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية وبالرغم من كونها موقتة فانها كانت نافذة تطل على المستقبل . . . فالأمر يتعلق بثورة على صعيد الولايات . . . ونحن ننصب اليوم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي " في تصريح لجريدة المجاهد بتاريخ 1968/11/26 ، الخطب المشار اليها سابقا ، ص 244 ، فان رئيس الحكومة يعلن " في المستقبل القريب يستطيع الشعب تعيين ممثليه لدى الهيئات العليا " وفي تصريح لجريدة المجاهد ، فان وزير الداخلية يعتقد في فبراير 1974 أن عملية بناء الدولة ليست مهملة .

وبدون شك فان المشاكل ، كتأسيس الحزب وتأسيس المجلس الوطني لم تتغيب في الحقيقة عن الحياة السياسية بالجزائر ، والسكوت عن هذه المشاكل لا يمكن تحليله كنقص في الاهتمامات الخاصة بهذه المواضيع لا من طرف رجال السياسة ولا من طرف المواطنين .

هناك عوامل عدة[1] لا يمكن الوقوف عندها في هذا المجال ، سهّلت نوعا من اختفاء هذه المشاكل .

لكن انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعتبر كمرحلة وسط في عملية بناء الدولة ، ويذكر بشيء من الاختلاف من شأنه اجازة تنصيب مجالس البلديات ومجالس الولايات ومن بعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي يأتي ليكمل عملية بناء الدولة ، واذا كان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعتبر قطعيا كمقدمة لانشاء وتأسيس المؤسسات السياسية الوطنية فانه يمكن أن يحلل على أنه مشاركة سياسية وديمقراطية ، وانشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يوسع بشكل عام اطار ممارسة السلطة دون أن يفقد المشرع سلطته العليا على المجالات التي يريد التوغل فيها .

وعملية بناء الدولة هذه يمكن أن تكون طويلة جدا الأمر الذى من شأنه أن يؤدى الى بعض نفاذ الصبر ، الا أن لها الفضل في البحث عن نوع من التنسيق في عملية انشاء مؤسسات اقتصادية ومؤسسات سياسية ، وبالأخص ولأول مرة في بلد في طريق النمو . فان الساسة (القادة) يظهر وكأنهم فهموا الشكلية وانعدام الثقة في المؤسسات النيابية ذات الطراز الأوروبي .

وعليه فان الأبعاد السياسية التي يظهر رسمها من خلال انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي هي اذن كبيرة الأهمية فيما اذا كان هذا يعني وبالنسبة للحكومة أن الديمقراطية الحقيقية تأتي قبل تأسيس — مثلا — برلمان ذى سلطات قطعية صريحة .

---

[1] من بين هذه العوامل هناك بالطبع القوى السياسية الجزائرية وتاريخها .

لاشك في أن انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لايحل مشكل الاطار التأسيسي القانوني الذى يجب أن يجرى فيه الحوار السياسي ، الا أن هذا الانشاء يبين أن تأسيس هذا الاطار القانوني هو الشغل الشاغل للدولة ، كما يبين بعض العناصر للاتجاه المراد أخذه في هذا المجال ، ومن وجهة النظر هذه فان للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أهمية خاصة فان دوره كمستشار للحكومة .

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مستشار الحكومة :

للمجالس الاقتصادية غالبا دور استشاري وتدخل ضمن المصالح الادارية الاستشارية[1] الا أنه لا يترتب على هذا الدور الاستشاري أن كافة المجالس الاقتصادية لها مكانة مطابقة ضمن أنظمة الحكومات .

من ذلك أن المجلس الاقتصادي الفرنسي والتونسي من خلق الدساتير ودورهما الاستشاري محدد من قبل الدستور . وعليه فان مكانة هذه المؤسسات مضمونة من طرف القانون الأساسي ، وحياتها تظهر جد مستقرة ، الأمر الذى يصعب معه ادخال تغييرات على الدستور دون أن يؤدى ذلك الى بروز مجموعة من الصراعات السياسية . والمجالس الاقتصادية كهيئات دستورية يؤخذ رأيها اجباريا في بعض الأحيان حول بعض المشاكل . من ذلك أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي في فرنسا يستشار اجباريا لابداء رأيه بقانون حول المشاريع المتعلقة بالبرامج أو الخطط ذات الصبغة الاقتصادية أو الاجتماعية

---

(1) أنظر : الادارة الاستشارية باريس 1963 ، عبد الرحمن رميلي ، المؤسسات الادارية الجزائرية ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، ص 160 . وكذا محمد سبيح ، الادارة العمومية الجزائرية ، نشر ماشيت ، باريس 1973 ، ص 34 ومابعدها ، الأستاذ محيو ، دروس في القانون الادارى (مطبوعات) كلية الحقوق بالجزائر ، ص 65 ومابعدها .

(2) راجع المادة 2 من الأمر رقم بتاريخ 1958/12/29 المتضمن القانون التنظيمي الخاص بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، والمعدلة بالأمر رقم 62ـ918 بتاريخ 1962/3/3 ، الجريدة الرسمية الفرنسية ، بتاريخ 1958/12/30 ، 1962/3/8 .

باستثناء قوانين المالية . فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي ليس فقط مستشار الحكومة ، ولكن مستشار أيضا من المجالس النيابية حيث انه في الامكان تعيين أحد أعضاء المجلس لكي يبدي آراءه أمام هذه المجالس النيابية " رأى المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول المشاريع أو الاقتراحات التي قدمت له ". (1)

وما من شك في أن مكانة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بالجزائر تكتسي أهمية بالغة لأن من شأنه أن يدفع بباقي المؤسسات الجزائرية الى تنظيم أكثر وأحسن . مثال ذلك لو كانت استشارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي اجبارية حول قانون المالية وقبل التصديق عليه من جهة ويحدد لوزارة المالية تاريخا معينا تقدم فيه هذا المشروع لأدى ذلك الى تنظيم أكثر بشأن اعداد هذا القانون . وليس من الغريب على أحد أن عدم احترام المواعيد يؤدي الى ضياع الوقت والى خسارة كبيرة في الجانب المالي وعدم اعطاء العلاقة بين الحكومة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي صبغة قانونية تشريعية من شأنه أن يؤدي الى تحسين محل الحكومة في تشييد صرح الدولة من جهة واعطاء أعمال المجلس ثقة أكثر من جهة أخرى ، بل وأيضا من شأنه أن ينمي وبوضوح معالم الطريق والقواعد التي يجب اتباعها للوصول الى الحوار السياسي . وفي نفس المعنى فان اعطاء هذه العلاقة الصبغة أو الطابع التشريعي من شأنه أن يؤدي الى اعطاء الأمانة العامة للمجلس ـ أمانة المجلس ـ المدة اللازمة لكي تقوم بعمل تحضيري لازم .

ومهما يكن ، فانه بغياب مثل هذه الخاصيات أو الطابع المميز بالنسبة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري لا يمكن أن نلخص بأن لهذه المؤسسة دورا استشاريا أضعف من المجالس الاقتصادية والاجتماعية الأجنبية .

---

(1) راجع المادة 5 من الأمر السابق الذكر .

فالأهمية النسبية لدور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لا تخلص من الامكانية الصريحة التي للحكومة أن تستشيره في بعض المسائل أو من الامكانية التي يملكها هو بنفسه [1] من تلقاء نفسه في أن يبلغ الحكومة كل مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية للبلد وأن يقدم لها تقريرا عن ذلك . أما المهلة التي تعطيها الحكومة للمجلس لابداء الرأي في مسائل معينة فانها تستطيع بحكم أنها صاحبة الاختصاص أن تطرح على المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي المظاهر القليلة الأهمية الاقتصادية والاجتماعية .

وهذه المهلة متبوعة أو غير متبوعة برأي المجلس لا تجد سوى مكانة قليلة الأهمية في عملية اعداد أو تحضير سياسة الحكومة . ولا يجوز للمجلس من تلقاء نفسه أن يبدي رأيه في المسائل الكبيرة الأهمية (طبقا للمادتين 3 و 4) . ومن هنا يظهر أن طريقة العمل يجب أن تقارن بالمجالس الاقتصادية الأخرى والموجودة ضمن أنظمة سياسية مركبة ومتعددة الأحزاب . فبادرة انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لم تؤسس على فكرة سلطة من شأنها أن توقف سلطة (أي رقابة سلطة لسلطة معينة) فهي لا يمكن أن تتحقق الا لتنمي وتقوى السلطة المنشأة لهذه المؤسسة .

وليس معنى هذا أن تصدر عن آراء المجلس مطابقة لرأي السلطة التي تكلفه بالاستشارة أو أنه لا توجد بهذه المؤسسة سوى طريقة تفكير واحدة حول المشاكل الاقتصادية والاجتماعية دون أن تكون لهذه المؤسسة طابع أو روح المعارضة .

---

(1) راجع المادتين 3 و 4 من الأمر رقم 68-610 بتاريخ 1968/11/6 ، الصادر بالجريدة الرسمية الجزائرية بتاريخ 1968/11/8 ، المادة 3 تنص " يكلف المجلس بالمساهمة في اعداد المخطط وتحديد السياسة الخاصة بالأجور والأسعار والانتاج المؤسسات وبصفة عامة يعطي رأيه عن كل مسألة لها صبغة اقتصادية أو اجتماعية تعرضها الحكومة " . وتنص المادة الرابعة " يمكن للمجلس أيضا أن يحيل على الحكومة بمبادرة منه كل مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للبلاد ، مرفوقة بتقرير " .

وكثيرا ما تتباين آراء المتحاورين حول التنمية الاقتصادية والاجتماعيــة .
وعمليا فان الحكومة نفسها أظهرت في أكثر من مرة الأهمية التي توليها لهــذا
المجلس ، وهذه المكانة تظهر جليا في أهمية وكثرة الموضوعات التي تطرح علـى
المجلس للدراسة ومدى تأثيره على قرارات الحكومة ، كما تظهر هذه الأهمية التي
توليها الحكومة في الفائدة ويبرزها الحوار ضمن هذه المؤسسة في غيـــــــاب
المؤسسات النيابية على المستوى الوطني .

<u>الملفات التي تطرح على المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :</u>

طبقا لأحكام الأمر المنشيء له ، فان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
يشارك في إعداد مخططات التنمية ، فتنص المادة 3 على أن " يكلف المجلـس
بالمساهمة في اعداد المخطط وتحديد السياسة الخاصة بالأجور والأسعــــور
والانتاج المؤسسات ، وبصفة عامة يعطي رأيه في كل مسألة لها صبغة اقتصاديــة
أو اجتماعية تعرضها عليــه الحكومة " .

من ذلك أنه درس معظم المسائل الكبرى المتعلقة بالبناء الاقتصــــادي
والاجتماعي للبلد ، ومن غير أن نطرح هنا قائمة التقارير التي أعدها(1) ، فانه
في امكاننا أن نذكر لاعطاء فكرة على أهمية المسائل المدروسة التقارير المتعلقة
بالمؤسسات العامة (1970) الأسعار والأجور (1969) السياسة الصحيــة
(1970) الاصلاح الضريبي (1970) الثورة الزراعية (1970) الهجرة ـ التجارة
الخارجية ، تسيير الشركات الوطنية وادارة الاقتصاد الوطني (1971) وكذا اعداد
أو تنفيذ المخطط وذلك استنادا الى المادة 7 التي تنص على أن " ينظر قســم
المخططات قصد ابداء رأيه في مشروع المخطط عبر مختلف مراحل اعــــــداده
ويتابع تنفيذه " .

---

(1) راجع هذه القائمة في جريدة المجاهد اليومية الصادرة بتاريخ 1972/1/20 .

وكما صرحت به جريدة المجاهد اليومية بتاريخ 1972/1/20 " أن أهمية وتنوع المواضيع التي درسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري تظهر بوضوح " وهذا دليل على المكانة الهامة التي تريد الحكومة اعطاءها له . كما ساهم المجلس في الأمر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، وكذا نصوص الثورة الزراعية ، فان الجريدة تلاحظ " ان أهمية هذه الأشغال في بناء الاشتراكية تظهر بوضوح ، ذلك أن مثل هذه المشاركة هي مصدر رضى مشروع " .(1)

وتتجلى أهمية المجلس في ابداء الرأي العام حول المسائل التي تطرح عليه وعدم ابلاغ هذه الآراء والتقارير والتوصيات الى علم العموم الا بعد موافقة رئيس الحكومة (2) . وغالبا ما تكون هذه التوصيات دقيقة الأمر الذي يوفر للحكومة وقتا كبيرا . ويمكن ملاحظة الأهمية التي توليها الحكومة للمجلس ولآرائه وتوصياته وتقاريره بتقارير المجلس المتعلقة بالشركات الوطنية والثورة الزراعية التي كان لها الأثر الحقيقي على قرارات الحكومة (3) ، وكذا الآراء الصادرة حول الطب الوقائي وحول سياسة النقل ، الا أنه من الصعب وربما من المستحيل الحكم الدقيق على اثر كل تقرير يقدمه المجلس للحكومة على سياستها . ولا توجد اجراءات تسمح بمعرفة ونشر الملاحظات التي تبديها الحكومة حول آراء المجلس .

الا أنه يظهر أن بذل مجهود لتنظيم علاقات الحكومة يعود بالفائدة التي ستحسن من أشغال هذا الأخير – أي المجلس – مثل هذا المجهود سيسمح

---

(1) تنص المادة 3 على " يكلف قسم المؤسسات بالسهر على حسن تنفيذ سياسة الحكومة من قبل مؤسسات قطاع الدولة والقطاع المسير ذاتيا فيما يخص التنظيم والتسيير . فهو يدرس لهذا الغرض الميزانيات ويبدى رأيه فيما يخص النتائج ويصدر قراراته حول برنامج الاستثمار كما يبدى آراءه حول السياسة الاجتماعية للمؤسسة وتنظيمها ومنشآتها وأيضا يوجه ويقوى نشاط المؤسسات الخاصة لانجاز الأهداف الوطنية " .

(2) وتنص المادة 11 " يوجه رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الى رئيس الحكومة الآراء والتقارير والتوصيات الصادرة عن المجلس وعن الأقسام المشتمل عليها .
ولا يجوز ابلاغ هذه الآراء والتقارير والتوصيات الى علم العموم الا بعد موافقة رئيس الحكومة .

(3) ولعب المجلس دور المستشار القانوني حيث أنه أعد مشروع الأجور والأسعار واقترح سلما وطنيا للأجور حول الثورة الزراعية .

باهدار جزئي للمخاطر المعروفة التي تترقب كافة المؤسسات الاستشارية . ذلك أن هذه الأخيرة وبا لا تشكل مراكز لأخذ القرارات يجب أن تحس بأن الجهات المختلفة التي تلجأ اليها تقدر عملها ، ذلك حتى لا يخفى عن أعضائها أهمية الدور الذى يقومون به وحتى لا تقل أهمية ومكانة هذه المؤسسات الاستشارية في نظر أعضائها — فهذا المظهر ليس فقط ذا طابع نفساني — بل يجب أن تعرف المؤسسة الاستشارية المصير الذى يعطى للدراسة الأولى التي تقوم بها وذلك حتى تقوم وبطريقة أحسن بدراسات أخرى قد تكون حول نفس المشكل . والحوار الذى يبدو البحث عنه من طرف كل سلطة سياسية من أهم عناصر الحياة الاقتصادية .

ب — دراسة حسابات المؤسسات الوطنية :

تنص المادة 8 من الأمر الصادر بتاريخ 1968/11/6 على " يكلف قسم المؤسسات بالسهر على حسن تنفيذ سياسة الحكومة من قبل مؤسسات قطاع الدولة والقطاع المسير ذاتيا فيما يخص التنظيم والتسيير .

فهو يدرس لهذا الغرض الميزانيات ويبدى رأيه فيما يخص النتائج ويصدر قراراته حول برنامج الاستثمار ومنشآتها ، يبدى آراءه حول السياسة الاجتماعية للمؤسسة وتنظيمها ومنشآتها وأيضا يوجه ويقوى نشاط المؤسسات الخاصة لانجاز الأهداف الوطنية " .

وهذا جد طبيعي ، ذلك أن الهيئة التي تشرف على مجموعة الاقتصاد الوطني وتوجهه من اللازم عليها أن تعتني بنشاط مؤسسات القطاع الخاص . وعمليا فان هذه العناية تكاد لا تذكر لانعدام هذه الدراسات لدى المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي .[1] وعلى العكس من ذلك فان مؤسسات الدولة [2]

---

(1) على المجلس أن يسجل في جدول أعماله دراسة خاصة بمؤسسات القطاع الخاص حتى تحدد مكانة ، دور ، أهمية مجالات النشاط التي تقوم به ، وكذا علاقاتها مع مؤسسات الدولة ، وهذا أمر بالغ الأهمية .

(2) قطاع التسيير الذاتي لم يدرس بعد .

تشكل دائما مراكز الحوار بالمجلس، ولا يمكن أن يكون الأمر على خلاف ذلك في بلد يخضع معظم اقتصاده تحت رقابة الدولة . فالمؤسسات الوطنية تشكل الادارة الفعالة والهامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ان سيطرة ومراقبة التنظيم والتسيير لأدوات التنمية على الجزء الأهم من الاقتصاد الوطني وقدم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تقارير تتعلق بتسيير الاقتصاد الوطني عن طريق المؤسسات الوطنية وحسابات وميزانيات الكثير منها .

وبالرغم من عدم وجود سلطة مراقبة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على المؤسسات التي يدرس حساباتها ، فان دراسة هذه الحسابات ظهرت في البداية كمحاولة لرقابة تسيير المؤسسات الوطنية . وفي الحقيقة فان الأمر ليس يعني مراقبة بأتم معنى الكلمة ، ذلك أن المراقبة تتطلب تبعية بين المراقب والمراقب حتى يمكن تأديتها ، الا أننا نجد بعض خصائص المراقبة ، من ذلك أنه يجب على المؤسسة تقديم هذه الحسابات وكذا المستندات والتفسيرات التي تطلب منها وبتعبير آخر فان رئيس المؤسسة ـ المدير العام ـ يجب عليه أن يبرر مايكون قد اتخذه من اجراءات وذلك أمام العديد من زملائه والعديد من مسؤولي مختلف قطاعات النشاط . وعلى المستشارين تقديم السياسة العامة للمؤسسة وتسيير الميزانية ، ذلك أنه قد يخشى من طريقة المراقبة هذه والقائمة أمام جمهور كبير من الحاضرين والمراقبين أكثر من مراقبة مالية أو مراقبة سلطة الوصاية والتي تتم بالمكاتب داخل جو اداري . ان أهمية المجلس الجزائري ازدادت وبخاصة حول حسابات المؤسسات ولا يقتصر المجلس على تقديم استشارة للمؤسسة بل يتعدى الى مراقبة الحسابات ومما لاشك فيه أن لهذا الديوان (محكمة) سلطة الجزاء ، وفي الحقيقة سلطة جزاء نفسي ، وبخاصة أنها ترسل بتقريرها الى الحكومة التي تملك سلطة الجزاء ، ومع ذلك فان المصير الذي توليه الحكومة لهذه التقارير من الصعب الوقوف عليه . والخطورة التي تكمن على المدى البعيد وبمرور الوقت وبقدم المؤسسة فان الأهمية التي يوليها مديرو المؤسسات الوطنية لدراسات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي سوف تقل وتصير محدودة . (1)

---

(1) أنظر المادة 149 من الدستور الجزائري الصادر في عام 1976 .

وسلطة دراسة حسابات المؤسسات من المجلس قد تفاجىء لأنها تغاير باقي صلاحياته ، ففي بداية تأسيس المجلس كان يقوم بتنشيطه المسؤولون الكبار لوزارة المالية والتخطيط وعليه فمن الطبيعي أن تأتي ضمن صلاحياته اشتغالات المراقبة المالية ، ومهما تقل مديرو المؤسسات الوطنية وباستثناء مراقبة السلطة الوصائية فان الأنشطة المالية للمؤسسات الوطنية كانت غير مراقبة تقريبا سنة 1968 م.

وان مراقبة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تأتي جوابا على الانشغال الشعبي غير المصرح به ، ولكنه حقيقي لمعرفة مصير الأموال العامة ، يجب أن نتحاسب وعلى كل مسؤول في مختلف القطاعات أن يقدم الحسابات أمام هذا المجلس . ليس عندنا ما نخفيه على شعبنا . . . فالدولة قد تحملت مسؤولياتها وعلى كل واحد منكم أيضا أن يتحمل مسؤولياته عندما يتعلق الأمر بسوء التسيير أو التبذير. (1) وذلك ما صرح به رئيس الحكومة يوم تنصيبه للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي . الا أن دراسة حسابات مؤسسات من طرف المجلس تدل على تطور هام جدا في المفهوم ذاته لمراقبة الدولة لمؤسسة عامة وبخاصة عندما تصل هذه الى مجال التسيير الاشتراكي ليس لها نفس الهدف ولا نفس المعنى لمراقبة الدولة لمؤسسة خاصة في الجزائر فان المؤسسة كوسيلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية هي عامل من عوامل التخطيط .

والعمليات المختلفة التي توجهها الدولة الى المؤسسة يجب أن تكون مبدئيا موجهة لوضع المؤسسة في شروط أفضل لتحقيق المخطط لمراقبة الدولة هدف جعل المؤسسة مغلة الايرادات الا أن المراقبة وحدها وفي نفس الوقت هي التي تسمح للدولة بتحديد توجيه ومراقبة مجموع مخطط التنمية ـ كما صرح به رئيس المجلس (2) " يجب علينا أن نقتنع بأن الرقابة هي ضرورة مرتبطة بالتنظيم لاقتصادنا وعليه يجب أن تفهم المراقبة كنشاط دائم وكجزء من الحياة الاقتصادية للبلد ، ويجب أن تعتبر كوسيلة نشاط وتحسين وكوسيلة تنبؤ وتوجيه ".

---

(1) خطب رئيس الدولة (1968/11/11) المرجع السالف الذكر.

(2) خطاب السيد الشريف بلقاسم رئيس المجلس ، دراسات ومستندات المجلس ، ص 32 ـ 33 .

فالمراقبة في بيئة اشتراكية هي طريقة أو صفة تتقاسم فيها الدولة حيـــاة مؤسساتها . وهذا لا يقضي بالطبع على كافة المشاكل والتعايش بين الدولـــة والمؤسسة ، ويمكن أن يعرف أو تعتريه أزمات ، الا أنه يسمح بمعرفة مدى الفرق الموجود بين مراقبة الدولة في الاقتصاد الرأسمالي ومراقبة الدولة التي تريـد بناء الاشتراكية .

وهذا الاختصاص المتعلق بمراقبة الحسابات يسمح في الأخير بطرح مسألة أخرى : اذا أريد اعطاء صلاحية للمجلس والتي من شأنها أن تزيد في دعمه لذا أنشئت مجموعة من المجالس الاستشارية والتي تتعدى على صلاحياته فـــي الظاهر .

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسات الاستشارية الأخرى :

يبدو لنا أن المؤسسات الاستشارية بالجزائر كثيرة العدد بحيث لا يمكننا حصرها في هذا المجال الضيق[1] ولا يمكننا المقارنة بين هذا العدد الهائـل من المجالس ، كما أنه ليس من السهل معرفة ما اذا كانت هذه المؤسسات قائمة حتى الآن أو أصبح لا أثر لها . والواقع أن كثيرا من هذه المؤسسات لـــم يعش طويلا [2] . والمقصود هو البحث فيما اذا كان تواجد بعض المؤسسات الاستشارية لا يشكل نوعا من التكرار مع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي . ويمكن أن يقال بادئ ذي بدء وبسهولة أن اللجان أو المجالس التي لا تعمـل في الحقيقة من الصعب عليها أن تتعدى على صلاحيات المجلس الوطـــني الاقتصادي والاجتماعي ولكن هل هناك تناقض وعلى الأقل في مرحلة التصـــور القانوني بين مختلف المؤسسات الاستشارية والمجلس الوطني الاقتصـــادي والاجتماعي ؟ .

---

(1) راجع : محمد سبيح ، الادارة العامة الجزائرية ، المرجع السالف الذكر.

(2) مثال ذلك المجلس الأعلى للمحروقات .

فالجواب والاعتبارات شتى – يجب أن يتنوع – لا نستطيع بالطبع أن نطلب من مشرع دولة حديثة العهد بالاستقلال أن يكافح من أجل الاشتراكية وأن يقدم في نفس الوقت لمؤسساته الاستشارية العناية الكاملة . الا أنه يمكن لنا أن نرى انعكاسا لا يعتبره رجل القانون التقليدي الا سوء تفاهم قانوني ، يمكن لنا أن نرى انعكاسا للتناقضات أي الصراعات التي تقوم في مرحلة محددة من مراحل عملية بناء الدولة ويمكن أن يظهر أحد مظاهر هذا التناقض في ارادة ذلك القطاع أو هذا لانشاء ادارة استشارية خاصة به ليفر هكذا عن نظر تأثير ومراقبة الجار له . وعليه يجب على المشرع وفي مرحلة تقوية نفسه أن يتدخل لاعادة شيء من التنظيم في هذا المجال . وهناك مظهر آخر يجب أن يسجل لقد تنصبت في السنوات الأخيرة عدة لجان وطنية هامة ، وقد عملت فعلا هذه اللجان دون انقطاع فهل كان في امكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أن يقوم بعمل هذه اللجان ؟

فلجان كاللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، واللجنة الوطنية للثورة الزراعية واللجنة الوطنية للتشريع هي لجان متخصصة تتطلب عملا متواصلا ولمدة طويلة ، الأمر الذي يجعلنا نحترز في اناطة أعمالها بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، ومن جهة أخرى فان عدد هذه اللجان هام وضخم ولا يستطيع جهاز واحد أن يعمل بدل هذه اللجان كلها ، الأمر الذي يؤدي الى تغطية حجم أعمال امكانيات الأمانة العامة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، الا أن هناك دليلا أساسيا يسمح لنا بالحكم أنه لا توجد تناقضات خطيرة بين نشاط المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ونشاط مجالس أخرى استشارية . فاختصاصات المجلس لم تقف عند حد قطاع معين وهي لا تقتصر أعمالها على أو حول مشكل كبير واحد فقط فهي تمس مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي للبلد . فالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة ذات اختصاصات أفقية عندما لا يكون للمجالس الاستشارية الأخرى سوى اختصاصات عمودية .

ومع ذلك فان تسيير وبجاعة كيفية تكوين المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي تجعله يختلف اختلافا واضحا عن هذه المجالس المتخصصة .

ونقول ان النجاح النسبي لبعض اللجان لايجب أن يستر المشرع . فشروط انشاء وتكوين اللجان الوطنية بالجزائر لا تسمح لها أن تحل محل " الهيئات العليا " أى يجب أن يجرى الحوار السياسي مشاكل الساعة الكبرى والمتداولة بالبحث . فلا يستطيع الموظفون الذين تتكون منهم هذه اللجان الفنية الا أن يمسوا مسّا خفيفا هذا الحوار ولو كانت المسائل المطروحة للدراسة ذات أهمية سياسية كبيرة .

تسيير وتكوين المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي

ان تركيب المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي كما جاء في أمـــــر 1968/11/6 مركز بأكمله على اختصاصات هذه الهيئة ، فهي مستمدة مــن تركيب المجلس الاقتصادى والاجتماعي الفرنسي الا أن هذا التشابه ـ كماسنرى ـ يبدو في الظاهر فقط ذلك أن التسيير الحقيقي له يبتعد عن التسيير المنصوص عليه .

تعريف التسيير

1 ـ التسيير النظري :

يحتوى المجلس مبدئيا على فروع أربعة متخصصة[1] والتي هي : فرع المخطط المؤسسات ، الأجور والأسعار ، وأخيرا الشؤون الاجتماعية . وعليه فبتعدد الفروع المتخصصة تتعدد الاختصاصات الكبيرة .

وأثناء الدورة الأولى للمجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي الذى انعقد في سنة 1969 توزع المستشارون على الفروع الأربعة لدراسة الملفات التي عرضــت عليهم .

---

(1) راجع المادة 5 من أمر 1968/11/6 السالف الذكر .

فالتنظيم الفني يتطلب تخصص المستشارين لكي يتبعوا اختصاص الفروع واحترام هذا التنظيم الفني يؤدى الى أن يحدد جدول أعمال كل دورة حسب الفروع الموجودة . وحتى تجتمع كل مرة الفروع الأربعة يجب أن تسلم الى المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي الملفات التابعة لهذه الاختصاصات المحددة واحترام مثل هذا التنظيم ليس من السهل تحقيقه ، حيث انه يتطلب في كل دورة أن تحضر الادارات المعنية والأمانة العامة للمجلس ، الملفات الخاصة التي ستسلم لمستشارى هذه الفروع الأربعة .

فهذا التنظيم سريع جدا في حالة ما اذا كان لا يسمح بتركيز كافة جهود المؤسسة حول مسألة تكون مستعجلة وبالغة الأهمية[1] ، الا أن الناحية العملية وعلى الأقل في هذا الوقت قد أبعدت صلابة هذا التنظيم النظرى . فالمجلس يعمل عموما ضمن لجان .

2 ـ اللجان :

حسب المسائل التي تسلم لها للبحث فيها من طرف الحكومة فان مستشارى المجلس يتفرعون الى لجان حسبما تتطلبه السيرة الحسنة للدراسة المعروضة . فهذا التنظيم في غاية المرونة ويمكن أن تكون له فعالية أكبر . وعليه ففي وقت وضع مخطط التنمية تسمح هذه الأخيرة (اللجان) بتركيز كافة الطاقات حول دراسة المستندات المقدمة من طرف سكرتارية الدولة للتخطيط ، واحترام التنظيم المنصوص عليه في الأمر كان يؤدى الى اجتماع فرع المخطط فقط .

على كل لجنة أن تدرس احدى المسائل المحددة ، وتوزيع المواضيع فيما بين اللجان يقوم به في الغالب مكتب المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي .

---

(1) نستطيع أن نأمل فقط أن يطابق النص الحقيقة وأن يعاد النظر في أمر 1968/11/6.

طريقة التسيير : الأمانة والمكتب

توضح المادة 24 من أمر 1968/11/6 على أن تحدد طرق التسيير بقانون داخلي . ولقد اعتمد هذا القانون الداخلي من طرف الجمعية العامة الأولى للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ــ القانون الداخلي الذى ينص على انشاء مكتب .

أ ــ مكتب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

وهو نظام أنشأه القانون الداخلي . ويتكون مكتب المجلس من 12 عضوا من بينهم رئيس المجلس ، الأمين العام له ، وكذا رؤساء الفروع والأعضاء الستة (6) الآخرون يعينهم رئيس المجلس باقتراح من ستة أعضاء أصليين .

يترأس المكتب رئيس المجلس أو الأمين العام عند غياب رئيس المجلس (1) .

ويشكل هذا التكوين صورة طبق الأصل لتنظيم المجلس عن طريق اللجان الا أن هذا التنظيم النظرى قد هجر عمليا ، الا أننا نتساءل عن الكيفية التي يتعين بها الأعضاء الأربعة للمكتب والذين قلنا عنهم أنهم رؤساء الفروع . ومن الناحية العملية ينضم رؤساء اللجان مع المقررين الى المكتب . ويعين المكتب مبدئيا لمدة سنة واحدة وهو يقدم لنا تشكيلة مختلفة من دورة لأخرى وذلك طبعا عندما يترك رؤساء اللجان ورؤساء الفروع أماكنهم لرؤساء جدد .

---

(1) لم تقع دائما رئاسة المكتب ــ في غياب رئيس المجلس ــ من طرف الأمين العام . ذلك أنه أثناء دراسة المخطط الرباعي 74/ 1977 في شهر ديسمبر 1973 فان أحد أعضاء المكتب هو الذى أنيطت به رئاسة المداولات وهو السيد الصغير مصطفاى محافظ البنك المركزى ، اذ عينه رئيس المجلس ، وأعتقد للأسباب الآتية :

1 . تنصيب أمين عام جديد بالمجلس لم يألف بعد أشغال المجلس .

2 . بالاضافة الى خبرته ووظيفته فان محافظ البنك المركزى هو أحد الأعضاء الأولين للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي .

وان غياب طريقة اجرائية صريحة في تعيين أعضاء من شأنه أن يؤدى الى الاعتقاد بأن هذه المؤسسة ليست لها أهمية . وهذا ليس بصحيح ، فالمكتب يشترك والرئيس في مسائل عديدة وهامة . فهو أى المكتب يشارك كما تنص عليه المادة 6 من القانون الداخلي يشارك في توجيه الأشغال في حدود ما اذا طلب منه هذا من طرف رئيس المجلس وهذا ما حدث فعلا . كما يشارك كذلك المكتب في اعداد جدول أعمال الدورات .

وبغياب طريقة اجرائية لدى المجلس لاخطاره بالأعمال التي ستناط به . فانه يصعب معرفة مكانة هذا المكتب لدى المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي وعليه فالى أى مدى يمكن اعتبار أن المسائل المدروسة أثناء الدورات لم تفترح من طرف المكتب للحكومة ؟

ب ـ الأمانة العامة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

كما تنص عليه المادة 18 من أمر 1968/11/6 " يحتوى المجلس على أمانة عامة تحت اشراف وسلطة أمين عام يكلف بتنسيق أعمال مختلف الفروع " .

ان وجود ادارة تقوم بمساندة المجلس عنصر تشترك فيه كافة المجالس الاقتصادية الا أن أهميتها تختلف طبقا لطبيعة المجالس الاقتصادية المعتبرة .

وبصفة عامة فان المجالس الاقتصادية ذات الطابع النيابي توافق بصعوبة أن تلحق بها أمانة عامة هامة وذلك لسبب بسيط ـ وهو أن القوى السياسية المتمثلة في المجلس ترفض قيام الادارة بإعداد التقارير وكذا الآراء التي هي منوطة بالمستشارين فقط . وهذه هي الحالة في فرنسا حيث نجد أن الأمانة العامة عبارة عن جهاز ادارى ذى وزن خفيف .

وعندما نكون بصدد مجلس اقتصادى في نظام الحزب الواحد ، فان الأمانة العامة تظهر بانعكاس خاص (1) . حيث يظهر الأمين العام الناطق بلسان

---

(1) يجب أن تتنوع هذه الملاحظات بعوامل شتى والمتعلقة بالمسرح السياسي المراد دراسته . ففي تونس مثلا وبالرغم من وجود حزب واحد ، فان المسرح السياسي يظهر أكثر تعقيدا مما هو عليه الحال في الجزائر حيث نجد أنه من سنة 1967 لا توجد حقيقة معارضة سياسية منظمة تلعب دورا سياسيا . ومن جهة أخرى يجب الأخذ في الاعتبار شخصيات المستشارين الرؤساء مقررى اللجان أو الفروع وشخصية الأمين العام .

رئيس المجلس الاقتصادى والحكومة . وفي حالة ما اذا كانت توجيهات الحزب تطغى على هذه المؤسسات فان الأمين العام يعمل في الظاهر متكافلا مع المستشارين . ففي هذه الحالة ، وفي الجزائر على الأقل ، فان المستشارين يظهر وكأنهم يرتاحون لعمل الأمانة العامة .

وتنظيم العمل بطريقة الدورات (1) يرمي ولاعتبارات عديدة الى تقوية الأمانة العامة في هذه الحالة ، وفي الواقع ، تشكل الأمانة العامة الجهاز الوحيد الدائم القادر على القيام بعمل تحضيرى . وتحقيق عملية تتبع نشاطات المجلس ، تظهر الأمانة العامة اذن كمركز دراسات يستطيع تغذية تفكير المجلس . وأخيرا فان دور الأمانة العامة ومكانة المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي بكامله يجب أن تضم ضما كاملا الى تكوين المجلس .

جـ ـ تكوين المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي :

مشكلة تكوين المجالس الاقتصادية والاجتماعية تشكل احدى المسائل الصعبة التي تعانيها هذه المؤسسات . وتوسيع الحوار السياسي حول المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الذى يبحث عنه عن طريق انشاء المجالس الاقتصادية والاجتماعية يخضع في الواقع الى حد كبير لتكوين هذه المؤسسات ، واذا كان الأمر كما شرحته مذكرة طرح أسباب أمر 1963/11/6 على أن انشاء المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي " يرمي الى ضمان مشاركة القوى الحية للأمة في عملية اعداد السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة "(2) فاذا كان الأمر كذلك فان اختيار هذه القوى(3)

---

(1) في فرنسا أو في تونس لا تنظم عن طريق الدورات سوى المجالس المنعقدة بكامل هيئاتها .

(2) راجع مذكرة أسباب الأمر 1968/11/6 في مجلة دراسات ومستندات عدد رقم 1 فبراير سنة 1969 ، نشرات المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي .

(3) من المهم جدا القيام بدراسة اجتماعية سياسية لمختلف القوى الممثلة ضمن المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي وذلك بالبحث عن الأصل الاجتماعي للمستشارين ، نشاطهم أثناء حرب التحرير انتماءاتهم السياسية قبل حرب التحرير الطريقة التي يسلكونها تجاه المشاكل التي تثار أمامهم واتجاهاتهم نحو هذه المشاكل ، انتماءاتهم ـ فيما اذا كان هناك انتماء ـ للحزب والمنظمات النقابية ، مدى تمثيلهم لهذه المؤسسات . وللأسف فان المعلومات التي بأيدينا الآن لا تسمح لنا الخوض وبطريقة جدية في هذا المجال .

هو عامل من شأنه أن يحدد كيفية الحوار الذي يبحث عنه . كما يمكن أن يكـون هذا الاختيار كاشفا للوجهة المراد الوصول اليها من طرف المشرع .

1 ــ تعيين أعضاء المجلس :

تحدد المادة 13 من أمر 1968/11/6 تكوين المجلس، ويعدل أمـــر 1970/10/14 هذه المادة حيث يخفف تكوين المجلس الوطني الاقتصـادى والاجتماعي وذلك بتخفيض عدد المستشارين من 170 الى 120 الا أن أمر 1970/10/14[1] لم يتم فقط بانقاص عدد المستشارين بل وأيضا قام بتعديل طريقة تعيين معظم أعضاء المجلس .

من ذلك أن المادة 13 من أمر 1968/11/6 كانت تشير فقــط الى أن " يحتوى المجلس على ثلاثين مديرا عاما لمؤسسات الدولة " دون أن تبين السلطة التي تعين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي من بين مختلـــف المديرين العامين لمؤسسات الدولة .

وعمليا يقوم رئيس المجلس وبعد دراسة تقوم بها الأمانة العامة ــ يقوم الرئيس بتوزيع " المقاعد " على مختلف القطاعات ، علما بأن الوزارات هي التي تقـــوم باختيار المديرين العامين الذين سيشغلون هذه المقاعد . فسلطة التأثير هذه للوزارات على طريقة تكوين المجلس تتنافى وارادة المشرع ، ورئيس الدولة[2] ورئيس المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي ، تلك ارادة تنظيم انبثاق حوار غير خاضع لأية وصاية ، هذه الفكرة الهامة[3] صعبة التحقيق في الحقيقة وذلك لأن المدير

(1) راجع أمر 70 ــ 69 الصادر في 1970/10/14 المتضمن تغيير الأمر رقم 610/68 الصادر في 1968/11/6 القاضي بتأسيس المجلس ــ الجريدة الرسمية ص 1003 ، هذا الأمر اذن يعدد أيضا وبتغيير المادة 16 أن رئيس المجلس يعين بمرسوم المادة 16 القديمة كانت تتكلم عن وزير المالية والتخطيط.

(2) راجع خطب الرئيس السالفة الذكر وكذا مذكرة الأسباب لأمر 1968/11/6 التي تحدد أعضاء المجلس لا يمثلون الهيئات أو القطاعات التي ينتمون اليها .

(3) أهمية هذه الفكرة يمكن البحث عنها في الاتجاه التالي " بنزع الرابطة التي تربط بين المستشارين ووزارته التي ترسمه فانه يظهر أن المشرع يحاول تشجيع تنظيم حوار " موضوعي " الا أنه يجب ملاحظة أن موضوعية موقف أو تأمل سياسي تبقى دائما نسبية للغاية . في العلوم السياسية وفي الغالب فاذا كانـــت الموضوعية تعني غياب عنصر التحيز فانها ليست الا طريقة كلام ــ مثال ذلك ــ في وضعية سياسية معطاة فان الامتناع يشكل طريقة تحيز أو انحياز .

العام ولو لم يعين من طرف الوزارة الوصية كعضو في المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي الا أنه يبقى مرتبطا ارتباطا كليا بهذه الوزارة على مستويات كبيرة أخرى .

وعلى الرغم من ذلك فان أمر 1970/10/14 يلغي الفقرة (ج) من المادة 13 القديمة والتي كانت تضمن تمثيل الوزارات . وهذا الأمر الأخير يعين على الأقل المؤسسات الأساسية والتي يصبح مديرها العام آليا عضوا في المجلس تاركة في ذلك وبطريقة ضمنية للوزارات حرية تكملة تعيين تمثيل قطاعها ، والاختيار الذى أخذ به الأمر يظهر علاوة على ذلك غير قابل للنزاع ، ذلك لأنه يتعلق بالمديرين العامين لأهم الشركات .

ولكن يجب أن نضيف أن اجراءات التعيين يجب أن تحدد مرة أخرى وتضبط بالنسبة للعديد من " أنواع" المستشارين خصوصا بالنسبة للأعضاء المختارين ضمن الحزب ، وبالنسبة للأعضاء المختارين ضمن المنظمات الجماهيرية وكذا بالنسبة للأعضاء المختارين ضمن مؤسسات التسيير الذاتي أو التعاضديات [1] .

وعلاوة على ذلك فانه من الممكن أن يكون غياب نص تطبيق أمر 1968/11/6 وبالرغم من المادة 25 أن لايكون من الشيء الفجائي ، أو شيئا فجائيا ، حيث يمكن أن نلاحظ ارادة تسيير المؤسسة ، حتى تأخذ على ذلك بادىء ذى بدء قبل تأصيل جوانبها .

ربما يتفق هذا التفسير والتحقق الذى قدم من قبل من طرف عدة مؤلفين والذى يذهب الى أن عملية البناء السياسي للدولة منذ 1965/6/19 وفي محاولاتها للبحث عن الطرق التي تتفق والحقائق الوطنية ، كانت دائما مصبوغة بطابع عملي .

---

(1) وعملية الجرد مفيدة حتى تأخذ في الاعتبار تنصيب مؤسسات الثورة الزراعية ، وعلى كل حال يمكننا أن نستفسر عن النسب المتمثلة بها مؤسسات التسيير الذاتي والتعاضديات ضمن المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي بالنسبة للمنظمات الجماهيرية فانه يتعين تحديد نسبة كل منها وكذلك تحديد الهيئة المختصة بتعيين الأعضاء ـ كما يمكن لنا أن نتساءل فيما اذا لم يكن من المستحسن تمثيل المجالس العمالية .

ويمكننا أن نقول أيضا ان المشرع ليس مستعدا للاعطاء أكثر من هذا فيما يخص بالتوضيحات حول حدود هيئة سياسية كبيرة الأهمية كـ " الهيئات العليا للدولة " والتي أشار اليها رئيس الحكومة في نوفمبر 1968 والتي أعيد تذكيرها وزير الداخلية سنة 1974 والتي لم تتأسس بعد . ومن غير شك فان التفسير الحقيقي يكمن في هذه النقطة ، وعلى كل حال فان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يمثل حاليا تكوينا يمكن دراسته .

التمثيل لدى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

هناك نماذج (1) عديدة أمام المشرعين لتحديد (القوى)(2) الواجب تمثيلها لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي - تمثيل المنظمات الاقتصادية والمهنية ، تمثيل الجهات والجماعات ، الادارات المحلية ، تمثيل (الاختصاصات) التمثيل النقابي والسياسي . لكل هذه النماذج دلالة تاريخية وسياسية . الا أن الدلالة السياسية الحقيقية للنموذج المختار لايمكن الوصول اليها الا اذا ألحق النموذج المختار بالقوى السياسية التي تدعمه .(3)

(1) أنظر كذلك ، التمثيل المهني في دستور ويمار ، أطروحة في القانون ، باريس 1924 ، ص 10 وما بعدها ، وكذلك ، المجالس الاقتصادية الفرنسية ، صعوباتها وتطورها ، أطروحة في القانون ، باريس 1962 ، ص 51 ومابعدها .

(2) أخذت هذه المصطلحات من مذكرة الأسباب لأمر 1968/11/6 .

(3) فالتحليل اذن يجب أن يحتوى على المظاهر التاريخية والاجتماعية لهذه القوى السياسية فهي بمفردها في حاجة الى دراسة خاصة ، وكون مجلسين اقتصاديين يحتويان على تمثيلات (في الظاهر) متشابهة ليس يعني أن لهذه المؤسسات نفس الايحاء السياسي ، ذلك لأن هذا الأخير انما يخضع للمحتوى الخاص ، وكذا (للوضعية) السياسية لهذا التمثيل في الدولة . الا أنه يبقى ظاهرا وحقيقيا وعلى الأقل على مستوى المبادىء الأساسية أن وجود عدد كبير من الموظفين والمحافظين أو الفنيين في مجلس ما ينمي عن اتجاه فني (تكنوقراطي) وأن وجود ممثلين مهنيين لدى المجلس (وهذا ليس بوضع المجلس الاقتصادي الجزائري) انما على أن لهذا المجلس ميلا أو اتجاها طائفيا مهنيا .

لذلك ليس من السهل أن يقال أن ذلك الشكل للتمثيل يعادل في جميع الحالات لكافة المجالس الاقتصادية نفس الاتجاه أو أنه ذو طموح سياسي واحد .

وانطلاقا من هذه التأملات يمكن لنا أن نحاول بطريقة مختصرة غير كاملة بيان الانشغالات السياسية التي يظهر وكأنها توجه نموذج التمثيل المختار من طرف المجلس الاقتصادي الجزائري .

في بداية مذكرة الأسباب لأمر 1968/11/6 يبين لنا المشرع أن (أعضاء المجلس لا يمثلون الهيئات أو القطاعات التي ينتمون اليها) ومن غير شك فان المشرع يعلم أو يدرك صعوبة التوفيق بين هذا الأمل والحقيقة .

ان عملية بناء سياسي تحت نظام حزب واحد ومن الاحكام اختيار ممثلين لمختلف الفئات الاجتماعية [1] ضمن مجلس مكلف بالاشتراك في اعداد السياسة الاقتصادية والاجتماعية . وكما تبينه مذكرة الأسباب للأمر المشار اليه أعلاه فان المجلس الاقتصادي (انما من شأنه تحقيق تأملات الجمع بهذه المؤسسة للعناصر التي تنظم وتشارك من أجل تحقيق الاختيارات الأساسية وكذا مبادئ الثورة الاشتراكية) .

ولهذا الاعتبار فان أمر 1970/10/14 بالغائه الفقرة (1) من المادة 13 من أمر 1963/11/6 قد وصل الى تركيب أكثر تجانسا [2]. من جهة أخرى فان وجود الحزب كثيف بالمجلس، فبالاضافة الى (15 عضوا المختارين ضمن اللجنة الاقتصادية للحزب وال 15 عضوا المختارين ضمن المنظمات الجماهيرية [3]) بالاضافة الى ذلك تجدر الاشارة الى أن 15 رئيس مجلس شعبي للولايات يمكن اعتبارهم من الحزب اذا ما أخذنا في الاعتبار أن الانتخابات للمجالس الشعبية للولايات انما تأتي ضمن اطار القوائم المعدة من طرف الحزب .

---

(1) الاعتراف ، على الأقل بوجود هذه القوى السياسية ، ضمن مجلس كهذا يعني أننا لسنا بصدد حزب واحد ، ولكن بصدد حزب مسيطر .

(2) المادة 13 الجديدة تلغي اذن 10 رؤساء أو محافظي الغرفة التجارية .

(3) تعرف المنظمات الجماهيرية كمنظمات الحزب .

وفي نفس الوقت فان وجود رؤساء المجالس الشعبية للولايات من شأنه أن يسمح بادخال ضمن الحوار ارادة تصحيح التوازن الجهوى الموجود .

وتقديم القطاعات التي تنص عليها المادة 13 من أمر 1968/11/6 لا يجب أن يفهم منه أنه ارادة طرح حوار بين أصحاب المهن المختلفة ولكن كمحاولة لتنظيم حوار بين محرّكي اقتصاد عام (عمومي) .

وقد أجرى فعلا هذا الحوار ، وفي العديد من المرات بالمجلس الاقتصادى وحول وجهات النظر المختلفة للاقتصاد المخطط . وهذا الحوار لم يعلم به الجمهور ، وأحد المظاهر الأساسية للحوار يجرى بين محرّكي التنمية المكلفين بالموسسات العامة والمنظمات المكلفة بتوجيه ومراقبة هذه التنمية . وكثيرا ما يصعب هذا الحوار في العديد من الدول . ويرى الطرف الأول ـ المكلفـين بالموسسات العامة ـ يميل الى الاعتقاد بأن الموسسة لها سلطة واستقلال ، ويلحقها بالشخصية القانونية للشركات المساهمة . أما الطرف الثاني فهو يجد صعوبة في تطهير مفهوم الرقابة من أفكار التحديد والحراسة والهيمنة .

فهذا التوتر لا يتوافق والحلول الخارقة للعادة ولا يستطيع أن يدعي ـ وكما هو الحال في دول أخرى ـ لا يستطيع المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي الغاء هذا التوتر وهذا العجز من جانبه يكمن في سيطرة الدولة على مختلف فروع وقطاعات النشاط الاقتصادى والاجتماعي كما يكمن هذا العجز في نفس الوقت في عملية البناء الثورى للدولة .

وفضل المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي انما يكمن في أنه يسمح بالحوار . ولكن مداه محدود في الوقت الحاضر ويخضع للتقدم الذى تحققه البيئة السياسية الاقتصادية والاجتماعية في أى دولة .

* * *

الفصل الثالث

الولاية والبلدية وهيئاتهما الاستشارية

المبحث الأول

الولايـــــة

من المعلوم أن الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري لا تتماشى مع الظروف والتغييرات الاجتماعية في بلد اشتراكي ، فكان لابد من تغييرهما وتجديد جميع المؤسسات من القاعدة الى القمة ، وتجهيز الثورة بالأدوات والوسائل التي تمكنها من تحقيق أهدافها ، ذلك أن تشييد دولة ديمقراطية تسيّرها القوانين يجب أن تكون نابعة من ظروف المجتمع وملبية لرغباته ومحققة لأهدافه ، وهذا ما نجده في تنصيب المجالس الشعبية البلدية التي تعتبر أول مرحلة في تجديد المؤسسات وفي نفس الوقت تطبيقا للامركزية التي تسمح لسكان المنطقة نفسها بادارة شؤونهم وتدريبهم على ممارسة الحكم بصفة جماعية وتنظيم هذه المؤسسات في شكل هرمي يسمح بالاتصال المباشر بين القاعدة والقمة . (1)

واذا كان الاستعمار بجيوشه الاحتلالية قام بتحطيم الدولة وهياكلها والاستيلاء على سلطاتها العسكرية والمدنية على الرغم من النظام الذى طبقه الأمير عبد القادر المرتكز على مبدأ أساسي وهو نظام الدولة الموحدة . وكانت السلطة ممنوحة الى رؤساء يتمتعون بالثقة الكاملة من السكان ، وهو نظام يرتكز على الديمقراطية التي تعتمد على موافقة الشعب ، الا أن سلطات الاحتلال بادرت منذ البدء بهدم كيان الدولة منذ 1845 الى ثلاثة أقاليم : الجزائر ، قسنطينة ، وهران .

(1) ديباجة ميثاق الولاية ، الصادر في 1969/5/23، الجريدة الرسمية عدد 44 .

ان وجود الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري يشكل مجموعة من الحواجز والموانع الشديدة التي تعترض العمل على تشييد بلدنا ومجتمعنا الاشتراكي ، وكان لابد من ازالتها بكل سرعة . ولا غرابة اذن أن نرى المرسوم الصادر في 1962/12/31 يضمحل شيئا فشيئا ليصبح سحابة صيف عابرة بعد أن أصدر مجلس الثورة بيانه التاريخي الصادر في 19 يونيو 1965 ذلك البيان الذى ألح على جزأرة القوانين وتشييد دولة لا تزول بزوال الرجال .(1)

وشعورا منه بأن الأعراف الموروثة والقوانين الغريبة الأطوار لابد من أن تعدّل لتحل محلها قوانين تنسجم مع روح البيئة وتتطابق مع آمال ومتطلبات الجماهير ، ونتيجة لذلك شرع المشرع الجزائرى في ارساء مؤسسات جديدة تتماشى مع الاختيار الاشتراكي وتكون همزة وصل بين القمة والقاعدة وتخدم من ثم ثورتنا بأدوات ووسائل مؤهلة قادرة على وضع حد فاصل بين عهدين مختلفين تمام الاختلاف .

وفي هذا السياق بادر المشرع الجزائرى الى ارساء دعائم الاشتراكية التي تبلورت في اصدار العديد من المراسيم والأوامر ، وكانت في مقدمتها تلك التي عكفت على استبدال النظام الادارى الموروث واحلال محله أجهزة ادارية نابعة من تربة هذا الوطن لتكون في خدمته ايمانا منه بأن الادارة التقليدية التي أرست جذورها منذ قرن ونيف أصبحت لا تستجيب البتة لآمال المواطنين .(2)

وقد كان الأمر المرقم 69-38 والمؤرخ في 23 مايو 1969 من جملة التشريعات التي بادرت الى العمل على ايجاد نظام ادارى جديد حيث يتضمن هذا الأمر قانون الولاية ، تلك الخلية التي تعتبر تجسيدا لمبدأ الديمقراطية وهمزة الوصل بين القمة والقاعدة وصورة بارزة من صور اللامركزية .(3)

---

(1) بيان مجلس الثورة الصادر في 1965/6/19 .

(2) أنظر المادة 26 من الدستور الجزائرى لعام 1976 .

(3) د . جعفر أنس قاسم ، أسس الادارى والادارة المحلية بالجزائر ، قسنطينة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 51 .

ان التنظيم الجديد للولاية مؤسس على مبادئ ثورتنا طبقا للمطامح العميقة لشعبنا في تسيير شؤونه الخاصة وارادته التي طالما أكدها وهي أن يبت بنفسه في مستقبله .

وبما أن عمل اللامركزية قد أنجز على مستوى البلدية فلابد من التجاوز في مستوى الولاية لمرحلة الهياكل المؤقتة وتجديد المبادئ والأهداف الأساسية للاصلاح الكلي للمؤسسة . ولتوثيق القيادة بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات الأساسية ، أصبح تخفيف العبء على الحكومة المركزية ملحا ، خاصة وأن ادارة المرافق يزداد عبؤها يوما بعد يوم وتتطلب اختصاصات لادارتها . فاذا توافرت لدى الدولة الثقة والاطمئنان في شعبها جعلت أجهزتها الحكومية تتولى مباشرة المرافق الوطنية الكبرى ، وتترك بعضها الى سلطات محلية منتخبة من أهل القرية أو الولاية وذلك تحت اشراف الحكومة المركزية توجيهها واعانتها الفنية . وليس المقصود من نقل السلطة الى مجالس محلية أو ولائية تخفيف عبء الحكومة المركزية أو خلق وظائف جديدة لعدد زائد من الموظفين والعمال وانما الهدف منه هو ضمان التحول الى الديمقراطية للسير نحو مجتمع متكامل يهدف الى تحقيق الكفاية والعدل وتحقيق اللامركزية الادارية في نفس الوقت . (1)

ومن المسلم به أن المواطن مهما كان موقعه سواء في المدينة أو في الريف قبل أن يشترك في وضع أو اتخاذ قرار سياسي لا يتصل مباشرة بواقع البيئة التي يعيش فيها يجب أن يشارك في ادارة مرافقه العامة المحلية فيحل من خلال ذلك مشاكله ومشاكل أفراد مجتمعه . وهذا يبين الصلة الوثيقة التي تربطه بتسيير المرافق المحلية كما يقضي هذا النظام عن انفصال الفرد عن الدولة ويحقق سيادة المواطنين وتنفيذ اراداتهم التي أعلنوها في مجالسهم المنتخبة . (2)

---

(1) أنظر المادة 31 من الدستور الجزائري لعام 1976 ، التي تنص على أنه " يتم اعداد المخطط الوطني بكيفية ديمقراطية يساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي والولائي والوطني ، وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهيرية ..."

(2) أنظر المادة 99 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

وان تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية ناتج من التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الشعبية والمرتبطة بالثورة الجزائرية والتي ينشأ عنها حق السكان في تعيين ممثليهم الذين يعهدون اليهم بتسيير شؤونهم الخاصة وبتأمين وتسيير تراثهم ومشاورتهم كما ينشأ عنها كذلك الالتزام بالمشاركة الفعلية في التوسع الاقتصادي الوطني والامتثال لمستلزمات التنمية المخططة للبلاد .

وتتولى لهذا الغرض هيئة جماعية منتخبة بالاقتراع العام يكون أعضاؤها مقدمين من الحزب لهم ارتباط شخصي وثيق بالحقائق الخاصة بالولاية والمسؤوليات والدور الآيل اليها في نطاق متطلبات السكان .

ان اختيار أهداف التنمية ووضع برامج التجهيز ، يجب أن يستند على المشاركة الفعلية للمجالس المنتخبة ، التي لها أكثر أهلية لتقديم الاقتراحات أو الآراء حين وضع المخطط الوطني للتنمية وعلى غرار ذلك سيتبع تنفيذ العمليات المقررة في المخطط في أوضاع سليمة بفضل يقظة السلطات التي هي أكثر حرصا على احتياجات السكان الذين تدير شؤونهم .

كما تساهم الولاية سواء على شكل المقررات المتخذة ضمن الاطار الموسع لاختصاصاتها الجديدة أو على شكل الاستشارات السابقة لمقررات الدولة بواسطة هيئاتها مساهمة فعالة ومستمرة في الحياة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلاد . (1)

ان الممارسة على هذا الوجه المزدوج لهذه المهام الاقتصادية يعطي الى ممثلي السكان المحليين فرصة الارتقاء الى صف الشواغل الوطنية والقيام اذن بمسؤوليات أكثر جوهرية في تحديد وتطبيق خطط التنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلاد . (2)

---

(1) أنظر المادة 23 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

(2) د . زيدان عبد الباقي ، بحث قدمه في المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة العربية المنعقد من 10 الى 20 أبريل 1971 ، القاهرة ، جامعة الدول العربية ، الوثيقة رقم 54 .

والجدير بالملاحظة أن تغيير عادات وطبائع الأفراد من الأمور التي لا تقل أهمية عن اجراء العمليات الجزائية ، وكذلك الحال بالنسبة للتنمية لأنها تهدف الى تغيير طريقة حياة المواطنين . وكنتيجة لذلك رفاهية وسعادة الأجيال الحاضرة والمستقبلة ، فاذا كانت مهارة المسؤولين مفيدة وغير حكيمة على مجريات الأمور فانه يؤدى الى خلق أنواع من العداوة بين المواطنين ضد التنمية ، أما اذا كانت مهارة المسؤولين معادلة لمسؤولياتهم فان النجاح سيكون حليفهم وتتحسن معيشة المواطنين ويرتفع مستواهم الاجتماعي والاقتصادى .

ولابد أن يكون السلاح الفعال العلم والمهارة مزودين بالاخلاص في أداء الواجب . ومن الطبيعي أن الناس يغيرون طريقة حياتهم بصورة تلقائية ومطردة وليس هناك جيل من الأجيال له في السلوك والتصرفات صورة طبق الأصل بالنسبة للجيل السابق عليه وانما لابد من وجود تغير في درجة ما ، الأمر الذى يؤدى الى التخفيف من المركزية . ويمكن هذا النظام من تفادى الأخطاء في النظام المركزى بمنحه حرية تصريف الأمور ذات الطابع المحلي التي تعود بالخير المباشر على أبناء البيئة وفتح مجال التنافس البناء بين ولايات الدولة لاصلاح أحوالها ويمنح سلطات للمسؤولين لحل المشاكل ذات الطابع المحلي دون انتظار لتعليمات تصدرها الحكومة المركزية .

ولهذا نجد النظام اللامركزى من الأنظمة السياسية والاجتماعية ، بالنظر الى العناصر المكونة له والى الأهمية النسبية التي يمنحها المشرع لأى عنصر من هذه العناصر.[2]

---

(1) د . زيدان عبد الباقي ، البحث السابق الذكر ، وثيقة رقم 54 .

(2) د . عادل محمود حمدى ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، بعنوان الاتجاهات المعاصرة في نظام الادارة المحلية ، جامعة عين شمس 1973 .

ونظام الادارة المحلية يعني وجود هيئات منتخبة من أصل الوحدة المحلية تعهد اليها الادارة المركزية بالاضطلاع بادارة كل أو بعض المرافق المحلية ، وهذا ما يميز الادارة المحلية عن الفروع التي تنشئها الوزارات المركزية بموظفيها لادارة الشؤون والمرافق المحلية في هذه الوحدات . (1)

ومن الأفضل الاعتراف بالمصالح الاقليمية وأن يترك الاشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر بطريقة انتخابية حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها كالأمن والقضاء والدفاع . (2)

وهذا بطبيعة الحال يتيح لكل المواطنين المشاركة في تسيير شؤونهم مما يؤدى الى شعورهم أكثر بالمسؤولية .

واذا كان هذا النظام يقوم على واقعة مادية محسوسة مقتضاها أن للأفراد الذين يعيشون في جماعات قروية أو حضارية ، أى في المدن ، يحسون بالرغبة في اشباع حاجياتهم الجماعية دون تدخل من جانب السلطة المركزية فان هذا الاحساس بالتضامن يصبغ عليه المشرع الشخصية القانونية لتكون لها القدرة على رعاية مصالحها في شكل تصرفات قانونية .

ويجدر بنا قبل أن نتعرض للمجلس الشعبي الولائي لابد أن نعرف الولاية . وباعتبارها مؤسسة ادارية لامركزية اقليمية ، فان المشرع الجزائرى عرّفها بأنها "جماعة عمومية اقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة ادارية للدولة "(3).

---

(1) د . محمد عبد الله العربي ، مقال تحت عنوان دور الادارة المحلية للبلديات في تنمية الاحتياجات اقتصاديا واجتماعيا ، مجلة العلوم الادارية ، عدد 1 ابريل سنة 1967 ، ص 43 .

(2) د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص112 .

(3) أنظر المادة الأولى من قانون الولاية ، وكذلك الميثاق الجزائرى الصادر في 1976/7/5 ، ص 86 . وكذلك الدستور الجزائرى الصادر في سنة 1976، في مادته 36 .

واذا كانت الولاية تنشأ بواسطة قانون ، الا أن تحديد اسمها ومركزها الاداري وتحديل حدودها الادارية يتم بموجب مرسوم . (1)

ويتشكل جهاز تسيير وادارة الولاية من ثلاث هيئات ادارية هي :

1 . المجلس الشعبي للولاية
2 . المجلس التنفيذي للولاية
3 . الـوالـي

1 ــ المجلس الشعبي الولائـي :

يمارس مجلس الولاية دوره على شكل اقتراحات أو آراء يتلقاها الوالي بصفته ممثلا للدولة ، ويقوم بابداء آرائه حول محاضر التنفيذ أو تقارير النشاط(2) .

ويستشار مجلس الولاية بعنوان المشاورات المسبقة في كل ما يمكن أن يعتبر مقدما اجراء أكثر اعدادا لتحضير المخطط الوطني للتنمية ثم بعد المصادقة عليه حول تطبيقاته الخصوصية على الولاية التي تشعر في الوقت المناسب بالمميزات الرئيسية للمشاريع الكبرى المباشرة من قبل الدولة أو بمشاركتها ، كما تستشار الولاية قبل نشر بعض الأنظمة العامة المتعلقة بها .

كما يبت مجلس الولاية فيما يخص الآراء التي هي في طريق التنفيذ فـي التقارير السنوية لتنفيذ المخطط الوطني المعدة تحت سلطة الوالي من قبل رؤساء المصالح وتقارير نشاط المؤسسات المسيّرة ذاتيا ومختلف التعاونيات والهيئات العمومية الأخرى للولاية وكذا السلطات الأخرى في الولاية والمؤسسات الوطنية لاسيما الصناعية والتجارية ومنظمات الهيئة الفلاحية الجهوية . (3)

---

(1) د . عوابدي عمار ، رسالة دكتوراه ، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة ، أكتوبر 1981 ، الجزء الثاني ص 832 .

(2) أنظر نص المادة 63 : " يبدي المجلس الشعبي للولاية رأيه في العمليات الواجب الشروع فيها عندما تحل له الحكومة بصفة اجمالية الاعتمادات المخصصة لانجاز بعض التجهيزات " .

(3) يشاور المجلس في توزيع اعتمادات التجهيز أو الاستثمارات المخصصة للوالي لهذا الغرض ، يجوز للمجلس الشعبي ضمن الميادين المعددة بموجب مرسوم أن يقترح في مداولاته ترتيب الأولوية للعمليات الواجب اتمامها من هـذه الاعتمادات أو ترتيب توزيعها .

لجان المجلس الشعبي للولاية :

لكي يقوم المجلس بمهام ووظائف اختصاصاته المختلفة والكثيرة لا بد له من تطبيق مبادئ التنظيم لمبدأ تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص ، أن ينشئ لجان من بين أعضائه المنتخبين لكي تساعده في القيام بواجباته واختصاصاته المحددة في قانون الولاية ، وتعقد هذه اللجان اجتماعات بناء على طلب بعد أخذ رأي المجلس الشعبي للولاية .

وهذه اللجان هي أجهزة فنية استشارية للمجلس وأعمالها ذات طبيعة استشارية فنية بحتة .

فهكذا ينشأ كل مجلس شعبي للولاية لجان دائمة يتراوح عددها ما بين ثلاث لجان وخمس لجان دائمة ، متخصصة (لجنة الشؤون المالية والميزانية ، لجنة التنمية ، لجنة الشؤون الاقتصادية والتخطيط ، ولجنة الشؤون الاجتماعية ، ولجنة الشؤون الصحية والاجتماعية ، ولجنة التربية والتعليم ، ولجنة الأشغال العمومية والاسكان) ، كما يجوز للمجلس الشعبي للولاية أن يشكل من أعضائه لجان مؤقتة تتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة .(1)

وتقوم كل لجنة في نطاق اختصاصها بدراسة المسائل المعروضة والمطروحة على المجلس الشعبي للولاية ، واجراء الدراسات الفنية والقانونية اللازمة واعداد تقارير بذلك ، في سبيل القيام بأعمالها ووظائفها على أحسن وجه ، يجوز لهذه اللجان أن تستعين بمواطني الولاية من ذوي الخبرة والاختصاص ، ويجوز لها كذلك أن تطلب الاستماع الى تقارير من موظف الدولة ، ممثلي الشركات الوطنية والمؤسسات المسيّرة ذاتيا والمؤسسات العمومية والمصالح الادارية الأخرى للدولة ، التي تمارس نشاطها داخل الحدود الادارية للولاية ، وذلك من أجل أن تقدم لها الرأي الاستشاري والمعلومات الواقعية الحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى كل لجنة على حدة .(2)

(1) المادة 46 من قانون الولاية ، والمادة 46 من القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فبراير 1981 والمتعلق بتعديل وتتميم قانون الولاية .

(2) المادة 47 من قانون الولاية .

دورات المجلس الشعبي للولاية :

يعقد المجلس الشعبي للولاية ، وجوبا والزاما ، أربع دورات عادية في السنة (في جلسات علنية)[1] ، تعقد دورة خلال شهر أبريل ، ودورة خلال شهر يونيو والأخرى خلال شهر أكتوبر ، والحد الأقصى لمدة كل دورة هو خمس عشرة يوما . كما يجوز للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات استثنائية طارئة وذلك في الحالات المستجدة والطارئة . وتنعقد هذه الدورات الاستثنائية بناء على طلب كل من مكتب المجلس الشعبي الولائي وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الولائي وطلب الوالي .[2]

دورات المجلس الشعبي الولائي :

1 ــ يعقد المجلس الشعبي الولائي دورته بعد توجيه دعوة من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي ــ في ظل الدورات العادية ــ وذلك بعد التشاور مع والي الولاية بخصوص ذلك ، ثم ترسل هذه الدعوات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفة شخصية وفردية ، وذلك قبل انعقاد الدورة بعشرة أيام كاملة .

2 ــ لا تجرى مداولات المجلس الا اذا اكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس وهو أغلبية أعضاء المجلس . ويؤجل بقوة القانون الاجتماع في حالة عدم توفر النصاب القانوني مدة ثلاثة أيام ، ثم ينعقد اجتماع المجلس بقوة القانون دون مراعاة لشرط النصاب القانوني .

ويتنهي كل اجتماع بتوقيع محضر تحت مسؤولية الرئيس .[3]

---

(1) المادة 26 من قانون الولاية ، والمادتان 26 و 27 من القانون رقم 31 ــ 02 السابق ذكره .

(2) المادة 27 من قانون الولاية بعد تعديلها وتتميمها بنص المادة الأولى من القانون رقم 31 ــ 02 السابق الذكر .

(3) يجوز للعضو الذى تعذر عليه الحضور أن يوكل كتابة أحد أعضاء المجلس الشعبي للولاية واستعمال صوته ، ولا يجوز للعضو في المجلس المذكور أن يتوكل عن أكثر من عضو واحد ، وتكون الوكالة قاصرة على دورة واحدة فقط ، (المادة 30 من قانون الولاية) . وحرصا على حضور أعضاء المجلس الشعبي لجلسات الدورات واجتماعات المجلس أخذ قانون الولاية في المادة 37 بقاعدة الاستقالة الحكمية أو الاعتبارية للعضو الذى يتغيب بدون عذر عن الحضور في دورتين متعاقبتين .

3 ـ ان النصاب القانوني المطلوب للتصويت على قرارات المجلس الشعبي للولاية هو نصاب أغلبية أصوات الأعضاء المشاركين في الاقتراع ، وفي حالة تساوى الأصوات يرجح صوت الرئيس .

4 ـ ترفع قرارات المجلس الشعبي للولاية الى الوالي لينفذها عن طريق الهيئة التنفيذية للولاية وتحت مسؤوليته .

القوة التنفيذية للأعمال الصادرة من المجلس الشعبي للولاية :

ان الأعمال القانونية النهائية (قرارات ادارية ، وعقود ادارية) الصادرة من المجلس الشعبي للولاية ، في حدود اختصاصاته المحددة في القانون ، وفي حدود مبدأ الشرعية القانونية والاشتراكية ، تصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها ، وعلى الوالي أن ينفذها بواسطة الأجهزة التنفيذية للولاية ، هذا كأصل عام ، ولكن هناك بعض الحالات الاستثنائية التي يشترط القانون توقف نفاذ وسريان الأعمال القانونية والقرارات الصادرة من المجلس الشعبي للولاية على تصديق الوالي أو وزير الداخلية أو اخطاره أو اطلاعه على هذه الأعمال القانونية أو القرارات الادارية للمجلس الشعبي للولاية وذلك نظرا لاعتبارات موضوعية ومنطقية فنيا وقانونيا . ومن الحالات التي يتوقف فيها نفاذ وسريان وتطبيق قرارات وعقود المجلس الشعبي للولاية على اخطار ومصادقة الوالي أو وزير الداخلية أو الوزير المعني ، الحالات الآتية :

1 ـ ان العقود والصفقات العامة التي يبرمها ويعقدها المجلس الشعبي للولاية بقصد انجاز اختصاصاته ، لابد أن يصادق عليها الوالي باعتباره الممثل القانوني الوحيد المختص . والمختص للتصرف باسم ولحساب الولاية [1] ، وباعتباره السلطة القانونية المختصة الوحيدة التي تملك الأمر بالصرف [2] .

---

(1) أنظر المواد 150 ـ 165 من قانون الولاية .

(2) المادتان 49 و 160 من قانون الولاية .

2 ـ ان مداولات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بموضوع الميزانيات والحسابات والقروض ، والمتعلقة بعملية شراء العقارات ومبادلتها والتصرف فيها لا يمكن تنفيذها الا بعد المصادقة عليها واعتمادها بقرار صادر من وزير الداخلية . (1)

3 ـ كما أن مداولات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بالضرائب والرسوم وأجور موظفي الولاية لا تصبح نافذة الا اذا صدر بشأنها قرار من وزير الداخلية أو من الوزراء المعنيين لهذه الموضوعات . (2)

واذا ما سكتت وزارة الداخلية أو الوزارة المعنية بدون أية تحفظات مدة شهرين منذ تاريخ اغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولات تصبح هذه المداولات نافذة بقوة القانون . (3)

ان المجلس الشعبي الولائي هو المجلس المنتخب ، وبالتالي يفترض فيه أنه المعبر عن ارادة الشعب ، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في شؤون المرافق المحلية . وأن دور المجلس التنفيذى مقتصر على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي لأن المجلس الشعبي مكوّن أساسا من موظفين ليسوا في الغالب من أبناء الاقليم وفي أغلب المجالس المحلية في دول العالم ذات التجارب العريقة في نظام الادارة المحلية تنبثق أجهزتها التنفيذية من داخلها ، وعند انعدام الخبرة تختار موظفين متخصصين لمساعدتها .

وقد قيست العلاقة بين المجلس الشعبي والمجلس التنفيذى على العلاقة بين البرلمان والحكومة مع ما بينهما من خلاف جوهرى ، فالبرلمان هو سلطة التشريع والحكومة هي سلطة التنفيذ وليس لأى من السلطتين أن تتعدى على الأخرى ، في حين أن المجلس الشعبي والتنفيذى يمارسان وظيفة واحدة هي الوظيفة الادارية على المستوى المحلي .

---

(1) المادة 56 من قانون الولاية .
(2) المادة 57 من قانون الولاية .
(3) المادة 58 من قانون الولاية .
(4) د . سليمان محمد الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص 339 ومابعدها .

والقياس هذا يجعل المجلس التنفيذي مسؤولا أمام المجلس الشعبي على نحو يشابه الى حد كبير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

ويعتبر المجلس الشعبي للولاية هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وادارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة ادارية لامركزية اقليمية تحتم وجود هذه الهيئة الشعبية (المجلس الشعبي للولاية) والا انتفى أحد مقومات وأركان الطبيعة اللامركزية للولاية . ووفق ما نص عليه دستور الولاية يتضح أن جوانب هيئة المجلس الشعبي للولاية تقوم على الأسس التالية :

اختصاصات ووظائف المجلس الشعبي للولاية :

للمجلس الشعبي للولاية صلاحيات واختصاصات عديدة ومتنوعة ، منها اختصاصات عامة ، واختصاصات ومسؤوليات متعلقة بعملية التجهيز والانعاش الاقتصادي على مستوى الولاية ، واختصاصات وصلاحيات متصلة بعمليات التنمية الزراعية والصناعية والسياحية ، ومسؤوليات وصلاحيات في مجال النقل والأشغال العامة والاسكان .

وكذا يدخل في نطاق وظائف ومسؤوليات المجلس الشعبي للولاية اختصاصات متعلقة بعملية التنمية الاجتماعية والثقافية ، واختصاصات مالية ، فضلا عن دوره في المشاركة مع أجهزة الولاية الأخرى (المجلس التنفيذي للولاية والوالي) ، في تسيير وادارة الادارة العامة للولاية .

أولا — الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي للولاية :

من الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي للولاية دراسة الشؤون العامة للولاية ، فمن أجل ذلك له الصلاحيات والمكنات القانونية التي تجيز له التداول في كل أمر من الأمور المتصلة بنظام الولاية والحياة العامة للولاية ، وله الصفة القانونية في نطاق اختصاصاته المحددة بالنصوص القانونية في ابداء الآراء والرغبات والتوصيات الى السلطات الادارية المركزية الوصية (الوالي أو الوزير المعني والمختص) لمراعاتها وتنفيذها في مجال المصلحة العامة على مستوى الولاية .[1]

(1) أنظر المادتين 63 و 64 من قانون الولاية . وأنظر أحكام المادة 2 من القانون رقم 81 — 02 الصادر في 1981/2/14 .

كما يدخل في نطاق صلاحيات ومسؤوليات المجلس الشعبي للولاية مسؤولية المشاركة مع الأجهزة الادارية الأخرى للولاية (الهيئة التنفيذية للولاية ووالي الولاية) في ادارة وتسيير شؤون الولاية الاقتصادية ، وشؤون الولاية القانونية وكذا المشاركة في تنظيم وتسيير وحماية أملاك الدولة على مستوى الولاية . وحتى يقوم المجلس الشعبي للولاية بهذه المشاركة على أحسن وجه وبانتظام واطراد ، له أن ينشيء لجانا متخصصة تابعة له ومكاتب للدراسات والمشورة لتساعده بتقديم الرأي والنصح عن طريق تقديم الدراسات والتوصيات والتقارير الفنية حول أي موضوع من الموضوعات ، عمليات تدخله من أجل المساهمة والمشاركة في تسيير وادارة شؤون وأملاك الدولة على مستوى الولاية .(1)

ثانيا — <u>اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بعملية التجهيز والانعاش الاقتصادي :</u>

يدخل في نطاق الاختصاصات الاقتصادية للمجلس الشعبي للولاية ، القيام بعمليات وضع خطط وبرامج التنمية الاقتصادية وانجازها على مستوى الولاية ، وكذا المشاركة في اعداد وتحضير وتنفيذ الخطط والبرامج والسياسات العامة الوطنية في المجال الاقتصادي . فهكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية باقامة وانجاز العمليات الاقتصادية اللازمة ، وتشجيع الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية وذلك دائما في نطاق السياسات والخطط العامة الوطنية للاستثمارات والتنمية الاقتصادية .(2)

ويشارك المجلس الشعبي للولاية بشكل استشاري فقط — في اعداد وتحضير الخطط العامة الوطنية ، وذلك عن طريق تقديم الآراء والاقتراحات التي يراها المجلس الشعبي للولاية أنها تحقق عملية تكييف وملاءمة الخطط الوطنية والسياسة العامة الاقتصادية الوطنية المراد تحضيرها وانجازها مع الاحتياجات والمتطلبات والموارد المختلفة المحلية على مستوى الولاية ، حتى تكون هذه الخطط والسياسات

---

(1) أنظر المواد 123 — 136 من قانون الولاية .
(2) أنظر المواد 65 — 73 من قانون الولاية .

العامة الوطنية أكثر شمولية وواقعية وحقيقية ، ولكي تكون توقعات وتنبؤات هذه الخطط والسياسات العامة الوطنية أكثر علمية وعملية . ويساهم المجلس الشعبي للولاية ــ بصورة استشارية بحتة ــ في اعداد وتنفيذ ميزانيات واعتمادات التجهيز والاستثمارات المخصصة للولاية ، فهكذا يستشار المجلس الشعبي للولاية بهذا الصدد في كيفية توزيع اعتمادات ونفقات التجهيز والاستثمار المخصصة من طرف الحكومة المركزية للولاية .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية بالمشاركة في تنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات العامة والشركات الوطنية والهيئات والتعاونيات العامة الوطنية الممارسة لنشاطها في نطاق الحدود الادارية للولاية ، وكذا كافة الأنشطة الاقتصادية لبلديات الولاية ، تحقيقا لهذه المهمة يجب أن يمثل المجلس الشعبي للولاية في كافة فروع ومديريات ووحدات المؤسسات العامة للدولة ، ذات الطبيعة الاقتصادية والتجارية ، والشركات الوطنية والهيئات التعاونية للقطاع الاشتراكي التي تمارس أنشطتها بصفة أساسية في داخل الحدود الادارية للولاية(1) . وكذا يجب على المجلس الشعبي للولاية أن يطلع باستمرار على أعمال واقتراحات المجالس الشعبية لبلديات الولاية .

ثالثا ــ اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بعملية التنمية الفلاحية والثورة الزراعية :

يقوم المجلس الشعبي للولاية في نطاق اختصاصاته المقررة بالقوانين واللوائح بكافة أوجه الأنشطة الاقتصادية الزراعية التي تستهدف المساعدة على احداث التنمية الفلاحية على مستوى الولاية وتحضير واعداد بعض مراحل الثورة الزراعية .

---

(1) أنظر المواد 71 ــ 73 من قانون الولاية ، وكذا الأمر رقم 75 ــ 76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الأخرى التابعة للدولة .

فهكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية بتشجيع وتحديث كافة الأنشطة والأعمال الاقتصادية الزراعية ، واعداد وتهيئة المساحات والأراضي الزراعية والرعوية ، واتخاذ كل الاجراءات والمجهودات المستهدفة حماية المساحات والأراضي الزراعية من التلف والفساد والانجراف والجفاف . كما يساهم المجلس الشعبي للولاية باتخاذ التدابير والاجراءات والأعمال اللازمة لاحداث وانجاح عملية تنمية الثروة الحيوانية . وكذا يختص المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة والمشاركة في تحضير واعداد وتنفيذ السياسات العامة والبرامج والخطط الوطنية الزراعية مثل عمليات الاصلاح الزراعي والثورة الزراعية .(1)

دور المجلس الشعبي للولاية في عملية الثورة الزراعية :

كان للثورة الزراعية باعتبارها سياسة واستراتيجية عامة اقتصادية في ميدان الفلاحة والزراعة ، وباعتبارها عمل وأسلوب ثورى واشتراكي يستهدف قلع جذور أسباب التخلف الزراعي في الجزائر واحداث تغيير جذرى للعلاقات الاجتماعية وفي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية لعالم الريف الجزائرى المتخلف ، واحداث تغيير يستهدف استعمال أنجع الأساليب لتحديث الفلاحة والزراعة لدعم أركان النظام الاقتصادى للدولة الجزائرية ، وخلق التوازن والتكامل المتطور والمستمر في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة ، وذلك عن طريق القضاء على أسباب حالة عدم المساواة في توزيع الأراضي بتطبيق مبدأ التوزيع العادل لوسائل الانتاج الزراعي أى التوزيع العادل لملكية الأراضي الزراعية ، والقضاء على كل أسباب التخلف الاجتماعي والاقتصادى والثقافي لعالم الريف بواسطة تدخل الدولة المباشر في قيادة كل العمليات المستهدفة تحقيق أهداف الثورة الزراعية والنظام الاشتراكي للدولة الجزائرية .(2)

---

(1) أنظر المواد 74 ـ 78 من قانون الولاية ، وأنظر ميثاق الثورة الزراعية ص 47 ومابعدها . وكذا المواد 179 ـ 243 من قانون الثورة الزراعية . والمواد 1 ـ 28 من المرسوم رقم 72 ـ 107 المؤرخ في 7 جوان 1972 والمتعلق بالهيئات المكلفة بانجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى الولاية .

(2) أنظر ميثاق الثورة الزراعية ، ص 11 ومابعدها .

كان للثورة الزراعية ــ تبعا لذلك ــ تأثير كبير على كافة مؤسسات الدولة السياسية والقضائية والتنفيذية والادارية . ويتجلى هذا التأثير الكبير في آثار ونتائج التأثير والتفاعل المتبادل بين عملية الثورة الزراعية وهيكل النظام الاداري الجزائري ، سواء كان هذا التأثير والتفاعل المتبادل على هيكلة وتركيب جهاز النظام الاداري للدولة ، أو على حجم وظائف واختصاصات مرافق ومؤسسات وأجهزة هذا النظام .

فهكذا أدت عمليات اعداد وتحضير وتحقيق الثورة الزراعية الى احداث تأثير وتغيير على كيفية هيكلة وتركيب الهيئات والمجموعات الادارية اللامركزية الاقليمية (المحلية) وعلى حجم وظائفها واختصاصاتها المختلفة ، حيث أحدثت عمليات الثورة الزراعية تطويرا وتوسيعا في تكوين هذه الهيئات والمجموعات الادارية اللامركزية المحلية (المجلس الشعبي للولاية) الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة ، المجلس الشعبي البلدي الموسع ، اللجنة التنفيذية البلدية ، والتعاونية الزراعية البلدية المتعددة الخدمات .(1)

وأحدثت تطويرا وتوسيعا في وظائفها واختصاصاتها ، حيث أصبحت أجهزة وهيئات المجموعات الادارية اللامركزية الاقليمية (الولاية والبلدية) بحيث أصبحت تقوم بعمليات مراحل تحقيق الثورة الزراعية المختلفة بالاضافة الى وظائفها واختصاصاتها الأصلية المحددة في قوانينها الأساسية (قانون الولاية وقانون البلدية) .

فهكذا يعتبر المجلس الشعبي للولاية والهيئة التنفيذية للولاية الموسعة من الوسائل والأجهزة الادارية المساهمة في اعداد وتحضير وانجاز بعض مراحل الثورة الزراعية .(2)

---

(1) أنظر قانون الثورة الزراعية ، المواد 179 ــ 243 .

(2) أنظر المادتين 179 و 180 من قانون الثورة الزراعية ، وتتشكل الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة من المجلس التنفيذي للولاية ، الوالي ، ورئيس القطاع العسكري بالولاية ، والمحافظ الوطني للحزب بالولاية ، والمكلف بمهمة الثورة الزراعية بالولاية . (المادة 179 من قانون الثورة الزراعية).

فيقوم المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة في تحضير وتحقيق الثورة الزراعية طيلة مرحلة الثورة الزراعية الممتدة ما بين افتتاح عمليات التأميم وتوزيع ومنح الأراضي واختتام عمليات التأميم ومنح وتوزيع الأراضي تحت عنوان الثورة الزراعية . (1)
ويقوم المجلس الشعبي للولاية بالسهر على حسن تحضير واعداد وانجاز عمليات الثورة الزراعية وتنسيق المجهودات والأعمال الجارية لتحضير وانجاز أهداف الثورة الزراعية على مستوى الولاية وكافة بلديات الولاية ، ومن أجل تحقيق مهمة التنسيق هذه يجوز عقد اجتماعات مشتركة بين المجلس الشعبي للولاية والهيئة التنفيذية للولاية الموسعة . (2) كما يساهم المجلس الشعبي للولاية بالقيام بكافة الاجراءات والأعمال التي تتطلبها مرحلة افتتاح واختتام عمليات التأميم وتوزيع ومنح الأراضي تحت عنوان الثورة الزراعية . (3)

رابعا — وظيفة المجلس الشعبي للولاية في تنمية الصناعة والصناعات التقليدية :

يساهم المجلس الشعبي للولاية في احداث التنمية الصناعية بالولاية عن طريق اعداد واقامة مناطق صناعية ، وخلق وتسيير مؤسسات ووحدات لصناعة وتحويل المنتجات الفلاحية (الحيوانية والزراعية) بالقدر اللازم لتغطية حاجات الاستهلاك بالولاية .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية باقامة وتشجيع المبادرات والاستثمارات لاقامة وتنمية وتطوير الصناعات التقليدية في الولاية . (4)

---

(1) أنظر المادة 218 من قانون الثورة الزراعية .
(2) أنظر المادة 219 من قانون الثورة الزراعية .
(3) أنظر المواد 218 — 239 من قانون الثورة الزراعية .
(4) أنظر المواد من 79 — 83 من قانون الولاية .

خامسا ــ اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بالتنمية السياحية في الولاية :

يختص المجلس الشعبي للولاية بالعمل على ازدهار السياحة في الولاية وبحث وتوجيه وتنسيق مبادرات وأنشطة بلديات الولاية .

كما أن المجلس الشعبي للولاية يملك من أجل تنمية وازدهار السياحة أن يسير ويدير أو يراقب كل المؤسسات والوحدات ذات الطابع السياحي في حالة عجز موارد وامكانيات بلديات الولاية عن القيام بها . (1)

سادسا ــ وظائف واختصاصات المجلس الشعبي للولاية الخاصة بالنقل والأشغال العامة والاسكان :

يقوم المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة في تسهيل حسن سير مرفق المواصلات والنقل بالولاية بانتظام واطراد وذلك بادرة وتسيير بعض وحدات ومؤسسات النقل .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية بالعمليات اللازمة لصيانة وتنمية الأشغال العامة الأساسية والمتعلقة بالطرق ومجارى المياه والموانيء ، ويضطلع المجلس الشعبي للولاية بانشاء وبناء المساكن والمناطق العمرانية الكبيرة ، ويعمل على تسهيل احداث وخلق التعاونيات العقارية وتسييرها ، وله في سبيل ذلك أن ينشيء ويؤسس مؤسسات أشغال عامة وبناء بالولاية . (2)

سابعا ــ وظائف المجلس الشعبي للولاية الاجتماعية والثقافية : (3)

يضطلع المجلس الشعبي للولاية بالسهر والعمل على ضمان تحسن وتطوير وسائل الحياة الاجتماعية والثقافية في الولاية ، فهكذا يقوم بالعمل على تطوير كل جهاز ومؤسسة صحية أو اجتماعية لحماية الطفولة والشيخوخة .

---

(1) أنظر المادتين 84 و 85 من قانون الولاية .

(2) أنظر المواد 86 ــ 90 من قانون الولاية .

(3) أنظر المواد 91 ــ 96 من قانون الولاية .

ويسهر المجلس الشعبي للولاية على حسن سير المؤسسات والوحدات والمراكز الصحية والعمل المستمر على تحسين وازدهار الطب الوقائي والعلاجي . وكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية على رعاية الشباب بالتربية والتكوين والتوعية والتثقيف . كما يعمل المجلس الشعبي للولاية على الاهتمام بتطوير وازدهار التعليم بالولاية .

ثامنا ــ اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المالية :

يضطلع المجلس الشعبي للولاية باعداد وتحضير والتصويت على ميزانية الولاية سنويا ، ويقوم ــ في نطاق الاختصاصات المحددة بالقانون ــ بتوجيه وتوزيع أوجه الاعتمادات والنفقات ، ويقوم بكافة الاجراءات والأعمال اللازمة لاعداد وتحضير ميزانية الولاية وتنفيذها والرقابة على عمليات تنفيذها . (1)

تشكيل وتكوين المجلس الشعبي للولاية :

ان المجلس الشعبي للولاية باعتباره الهيئة التي تجسد الطبيعة اللامركزية للولاية وتجسم مبدأ ديمقراطية الادارة العامة ومبدأ المشاركة الشعبية في الدولة الجزائرية على مستوى نظام الولاية تطبيقا لمبادئ وأهداف الثورة الاشتراكية في الجزائر لابد والحقيقة هذه أن يتم تكوين هذا المجلس عن طريق انتقاء جميع أعضائه واختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر (الاقتراع العام المباشر)(2) . وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في اختيار جميع أعضاء المجلس الشعبي للولاية بواسطة الاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات .

---

(1) أنظر المواد 97 ــ 122 من قانون الولاية .

(2) أنظر ميثاق الولاية ــ الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة بتاريخ 1969/5/23 في مواده من 7 الى 10 .

نظام انتخاب المجلس الشعبي للولاية :

شروط اكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية : هناك مجموعة من الشروط القانونية والفنية والسياسية يجب توافرها في المترشح لاكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية ، وتستند هذه الشروط على أساس المقاييس الثلاثة لانتقاء واختيار قادة وعمال الدولة في النظام الجزائري ، وهي الكفاءة ، والنزاهة ، والالتزام[1] . هذا وقد نص قانون الولاية الجزائرية على شروط اكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية على ما يأتي :

1 ـ الجنسية الجزائرية .

2 ـ التسجيل في القوائم الانتخابية المعدة من قبل الحزب ، فالترشيحات الفردية والمستقلة ممنوعة وباطلة .

3 ـ الاستقامة والنزاهة والجدية في العمل .

4 ـ الالتزام بمبادئ الثورة ومبادئ الثورة الاشتراكية ، والالتزام بالدفاع عن المكاسب الثورية .

5 ـ أن يبلغ المترشح من العمر 23 سنة كاملة .

6 ـ شرط عدم الجمع بين صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية والوظائف والصفات الوظيفية الأخرى التي تتنافى وتتناقض مع عضوية المجلس الشعبي للولاية والتي حددها القانون .

عدد أعضاء المجلس الشعبي للولاية : يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي للولاية ما بين 35 و 55 عضوا تبعا لعدد سكان الولاية .

فهكذا يجب أن يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي للولاية 35 عضوا بالنسبة للولايات التي لا يزيد عدد سكانها عن 250.000 نسمة .

---

(1) أنظر المادة 38 من الدستور الجزائري لعام 1976.

(2) المادة 3 من قانون الولاية . والمادتان 8 و 9 من قانون الولاية . ميثاق الولاية ، ص 26. أنظر المواد 14 ـ 18 من قانون الولاية وأنظر كذلك المادة 56 من قانون البلدية وصفة الوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية (المادة 3 من قانون الولاية) . (=)

ويتكون المجلس الشعبي للولايات من 39 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها من 250.001 الى 650.000 نسمة .

ومن 43 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها مابين 650.001 الى 950.000 نسمة .

و من 47 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.001 الى 1.150.000 نسمة .

ومن 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.001 الى 1.250.000 نسمة .

ومن 55 عضوا في الولايات التي يزيد عدد سكانها عن 1.250,000 نسمة .

<u>اجراءات ومراحل عملية انتخاب المجلس الشعبي للولاية</u> : تمر عملية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي للولاية بعدة مراحل وفي خلال مجموعة الاجراءات الالزامية ومن أهمها :

1 ـ تحدث عدة دوائر انتخابية بكل ولاية ، بحيث تتكون الدائرة الانتخابية من دائرة واحدة أو من عدة دوائر أو من جزء من دائرة الولاية .

وتوضع في كل دائرة انتخابية قائمة انتخابية واحدة تتضمن عدد المترشحين بحيث تحتوى هذه القائمة الوحيدة ضعف العدد المطلوب لشغل مقاعد العضوية المقررة في القانون .

(=) وهي 1. العضوية في المجالس الشعبية الولائية والبلدية الأخرى .
2. الضباط وضباط الصف في الجيش الوطني الشعبي أثناء ممارسة مهامهم .
3. أعضاء سلك الأمن العام (رجال الضبط والبوليس الادارى .
4. أعضاء سلك الولاية .
5. القضاة .
6. أمين الخزينة العامة في الولاية .
7. رؤساء ومديرى الادارات والمصالح المدنية للدولة بالولاية (المكلفون بمصلحة وبمهمة دائمة في الولاية)

أنظر المادة 12 من قانون الولاية ، وأنظر ميثاق الولاية ، ص 24 ومابعدها .

2 ـ تبدأ عملية الانتخاب بعد فوات ثلاثة شهور من تاريخ قرار الوالي الذى يدعو فيه الهيئة الانتخابية للانتخاب .

3 ـ يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسرى .

4 ـ ثم تجرى عملية فرز الأصوات المحصلة وترتيبها .

القيمة العددية للأصوات التي تحصّل عليها كل مرشح ، ولا تحسب الأوراق البيضاء أو الأوراق التي عليها اشارات وعلامات تثير الشك .

5 ـ تكوين محضر خاص بفرز الأصوات في كل مكتب اقتراع يوقع عليه رئيس المكتب والمساعدان له .

6 ـ تجمع النتائج المسجلة في المحاضر في كل بلدية من قبل اللجنة الانتخابية البلدية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدى يساعده عضوان من رؤساء مكاتب الاقتراع .

7 ـ يحضر محضر اجمالي شامل من نسختين وموقعا عليه من جميع أعضاء اللجنة وترسل نسخة واحدة الى اللجنة الانتخابية للولاية والتي تجتمع وجوبا في عاصمة الولاية الادارية (مركز الولاية) .

8 ـ تتألف اللجنة الانتخابية للولاية (الولائية) من رئيس المجلس القضائي بالولاية أو أحد القضاة بصفته رئيسا ومن قاضيين يجرى تعيينهم من قبل وزير العدل . ووظيفة هذه اللجنة هو التحقيق في عمليات التصويت واعلان نتائج الانتخابات خلال 48 ساعة من تاريخ الانتهاء من الاقتراع .

* * *

---

(1) أنظر المادتين 9 و 20 من قانون الولاية . والمادة 60 من قانون البلدية . وأنظر كذلك المادتين 21 و 22 من قانون الولاية .

المبحث الثاني
البلدية

يتأثر كل نظام من أنظمة الادارة بالفلسفة السياسية القائمة وبطابعه العام ويترك آثاره على النظم الادارية بصفة عامة ، ومما لاشك فيه أن الحريات المحلية لا تقوم حيث لا حرية سياسية .

ففي نظام دكتاتوري نجد أن الحرية مخنوقة بشكل مباشر أو غير مباشر، ويتمثل هذا في تطبيق الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية ، واما أن يعترف لهذه الهيئات بقدر من السلطات والاختصاصات ولكنها تخضعها لها خضوعا تاما ، ومثال ذلك النظام الفاشيستي في ايطاليا الذى ألغى الانتخابات والنظام الهتلرى في ألمانيا الذى جعل الكلمة الأخيرة في كل الاختصاصات لموظفين معينين خاضعين للسلطة المركزية .

ومن الجدير بالملاحظة أنه اذا كان النظام السياسي يميل الى التضييق على الحريات العامة والحد منها فانه من الطبيعي أن تجد الحريات المحلية نفس المصير . (1)

وقد كان للثورة الصناعية في نهاية القرن الثامن عشر التي قامت في أوروبا آثارها العميقة على المجتمعات الغربية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وسياسيا وما تبع ذلك من اكتشافات واختراعات علمية ولتسهيل الاتصال وتدخل الدولة في مجالات اقتصادية وصناعية تحت ضغط الأفكار الاشتراكية مما زاد من تشابك المصالح الوطنية والمحلية .

---

(1) د . مصطفى أبو زيد ، مقال منشور بمجلة العلوم الادارية ، السنة الثالثة ، عدد 1 يونيو 1961 ، ص 140 . تصدرها شعبة الجمهورية العربية المتحدة ، المعهد الدولي للعلوم الادارية .

وأصبح نظام الادارة مصابا بما يشبه الشلل وغير قادر على مواجهة التغيرات التي حدثت ، وسبب ذلك الفجوة الموجودة بين النظام وبين المجتمع الحديث . وأصبح نظام الادارة عاجزا عن متطلبات التغيير ، وتأسيسا على ذلك فان كل نظام من الأنظمة يتعرض للهجوم في كل مرة يثار فيها مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة وبين الوحدات المحلية وهذا ما يقف منه موقف المعارضة أنصار المركزية الادارية . (1)

واذا كان توزيع السلطات في الدولة والمؤسسات المحلية يتأثر بالبناء السياسي ، وهذا ما يتجلى بأمثلة مستمدة من النظام الأمريكي والنظام الانكليزى والنظام السوفيتي .

كما أن النظام السياسي في الولايات المتحدة أساسه رئيس قوى يتمتع بسلطات فعلية كبيرة يزاولها بنفسه ، فان النظام المحلي فيها تسوده نفس الروح ، اذ نجد على رأسه عمدة قويا واختصاصات واسعة .

أما في انجلترا فان نظام الحكم يقوم على برلمان تقوده الوزارة وعلى رأسها ملك يسود ولا يحكم ، والنظام المحلي في البرلمان يقابله المجلس الذى يتداول ويصدر قراراته ، والوزارة تقابلها اللجان العديدة التي توجد الى جانب المجلس والتي بيدها السلطة الفعلية .

أما النظام المحلي ، فنجد عمدة شرفيا يشبه تماما وظيفة التاج . ونفس الشيء نجده في النظام السوفياتي من حيث الهيئات واللجان وتوزيع الاختصاصات فالعيوب التي تؤخذ على النظام الديموقراطي سوف تظهر في نظام الادارة المحلية فسوء استغلال النواب لمهمة النيابة وضعف مستوى الكفاءة وانعدام الحرية في الانتخابات كل هذه الأمور جعلت الثقة تضعف وتهتز . (2)

---

(1) د . عادل محمود حمدى ، الاتجاهات المعاصرة في نظام الادارة المحلية ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس 1973 ، ص 137 ـــ 190 .

(2) د . عادل محمود حمدى ، المصدر السابق ، ص 141 .

وبالرغم من بعض المزايا التي يتوافر عليها النظام المركزي ومن ضمنهـــا توفيره لثبات واستقرار الاجراءات الادارية ووضوحها ودقتها ، فانه أصبح وحده غير كاف لتسيير الجهاز الاداري والوظيفة الادارية الضخمة والمتعاظمة في الدولة الحديثة . ولا يمكن أن نكون مغالـين اذا نحن سمّينا الأشياء بأسمائهـــا وتوخينا سبيل الصراحة بالقول أن النظام المركزي أصبح متنافيا مع المفهـــوم الحديث للديمقراطية ومتناقضا مع تطلعات ووعي الشعوب سياسيا واجتماعيا .

ان زيادة أعباء الادارة في الدولة الحديثة وتضاعف وظائفها جعل ادارة دواليب الجهاز الاداري بواسطة ادارة مركزية أمرا عسيرا وصعبا ان لم نقـــل مستحيلا . وفي هذا السياق ومع التطور لمهام الدولة في عصرنا هذا ، يبدو أنه يحق للدولة التي تأخذ بالمركزية أصلا ومنطلقا الى تغيير هياكل أجهزتهـــا الادارية ، ولا يفوتنا في هذا الشأن أن نذكر بالمثل الذي ضربه (رمكيف مود) في خلال فترات التحول الكبير وعندما يبدو أن المؤسسات الضخمة غير النيابيـة تتحكم في حياة الأفراد وتقيد حريتهم الشخصية ، فقد يكون هناك اغـــراء للجماهير بأن يستسلموا ولا يحاولوا السيطرة على هذه القوى باعتبار أن هـذا عمل سيء وفي مثل هذا الموقف يجب على الحكم المحلي الذاتي أن يكـــون العامل المؤثر والحاسم ، ويجب عليه أن يمثل المواطن ويصبح الوسيلة التي يمكن من خلالها أن يعبر عن آرائه في المشكلات العامة التي تؤثر في حياتـــه الشخصية والأسرية . (1)

لقد آن الأوان للحكم المحلي أن يساير قانون الحياة كلها ، فاذا استطاع أن يقرر بدقة ظروفه وبيئته التي يعمل في نطاقها واستطاع أن يتكيف ويتلاءم فيها كانت له الحياة والبقاء . أما اذا فشل في هذه المهمة الخطيرة والصعبة فسوف يضمحل حتى يذوب ويموت .

---

(1) تطوير الحكم المحلي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة المحلية ، القاهرة في 10 ــ 20 أفريل 1971 ، اعداد ج .ج . فان بوتي سكرتير عام الاتحاد الدولي للسلطات المحلية ، ترجمة صبحي محرم ، ص 13 ــ 14 .

وفي هذا السياق سارعت الكثير من الدول ، حتى الحديثة في الحكم المركزي الى تغيير بعض هياكلها الادارية .(1)

واذا كان النظام الاداري في كثير من الدول النامية يتسم بدرجات متفاوتة بالبطء وضعف الكفاءة والسلبية وعدم الاستجابة الى مطالب المواطنين . فان هذه المظاهر بعضها موروث من العهود الاستعمارية وبعضها ظهر وتفشى بعد ذلك . ويتضح هذا الضعف في عجز الأجهزة الادارية عن تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية المرسومة ، بالاضافة الى الانفجار السكاني وزيادة رغبات المواطنين في اشباع حاجياتهم بواسطة الدولة .

ذلك أن تعاظم مهام الادارة نتيجة حتمية للتطورات السريعة والطموحات ، مما نتج عنه مسؤوليات الادارة وشمولها مجالات متعددة وأنيط بها تخصصات متنوعة تستلزم مؤهلات ومهارات وتتطلب اعدادا خاصا وتدريبا مستمرا وبرزت الحاجة الى تعدد الأجهزة لمساعدة الادارة . وتأكد الاتصال الاداري والحرص على ضمان جودته القيادية من أعلى الى أسفل ومن أسفل الى أعلى ، وأصبحت السلطة التنفيذية تستعين في القيام بأعباء وظيفتها بعدد من المجالس والهيئات واللجان المتباينة الاختصاصات ، وتستهدف الادارة المركزية في انشائها أن تنير لها السبيل عن طريق مدها بالآراء الفنية التي قد تحتاج اليها قبل البت في أمر من الأمور .

واذا كانت القاعدة العامة أن يكون رأي هذه المجالس واللجان استشاريا لأن الوزراء وحدهم المسؤولون عن مباشرة اختصاصهم فليس لهم أن يحتموا وراء هذه المجالس لنفي مسؤولياتهم . كما يختلف تشكيل هذه المجالس لاختلاف الهدف المزمع تحقيقه ، فبعضها له صبغة ادارية في حين نجد البعض الآخر له صبغة فنية .(2)

---

(1) ان المادة الخامسة من الدستور الجزائري 1976 تنص على أن السيادة ملك للشعب ، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين .

(2) د . فؤاد العطار ، القانون الاداري ، ط 3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1976 ، ص 155 .

ولا يمكن أن تحل المشاكل عشوائيا أو جزئيا دون وجود خطة علمية واضحة ومحددة مسبقا في اطار عام ، لأن مخالفة ذلك يؤدي الى خلق مشاكل جديدة .

كما يجب على الادارة أن تطبق المبادىء العلمية الحديثة بحيث لا يقتصر دورها على معالجة المشاكل فحسب ، بل يجب أن تتنبأ بها قبل ظهورهـــا وتحاول تلافيها أو على الأقل الحد من أثرها ، وبذلك يمكن أن يطلق عليهــا الادارة الخلاقة التي تعتمد على المعايير الموضوعية في التقييم. (1)

واذا كان المشرع الجزائري قد منح لكل من المجلس الشعبي الولائـــي والمجلس الشعبي البلدي اختصاصات فان هذا يدل على أن المشرع يريد أن يخص سكان الولايات والبلديات بالمشاركة الفعلية في ادارة شؤونهم لأنهم أعرف بها من غيرهم .

واذا كانت القرارات المتخذة تدخل ضمن رعاية المصالح المحلية فان تحديد هذه الاختصاصات يخضع للسلطة المركزية ويحددها المشرع في الحدود الـتي يقرها الدستور. (2)

وان الجزائر تسعى لتجسيد الديمقراطية في عدة ميادين ، اذ أن الزمـن الذي كان فيه المواطن معزولا قد انقضى ، وان الديمقراطية التي شارك في ارساء أسسها لن تكون مجرد شعارات أو واجبات ، بل هي أسلوب من العمل الجـاد الذي تلتحم فيه القمة بالقاعدة لرسم الخطوط الواضحة والمعالم البارزة لكل مـن التخطيط والانجاز والمراقبة .

وان التقسيمات الادارية التي أعدتها سلطات الاحتلال الفرنسية بصفـة تعسفية بهدف اخضاع السكان لأنظمة الادارة المدنية والعسكرية ، ومن ثم هدم أركان الدولة الجزائرية قد أفـل نجمها بصدور بيان مجلس الثورة في 19 جوان 1965 الذي تعهد بتجديد " مجموع مؤسساتنا من القاعدة الى القمـــة

---

(1) مقال للدكتور محمد سيد أحمد ، منشور بمجلة العلوم الادارية ، س 13 ، ع 2 (أوت) 1971 تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلـوم الادارية ، ص 35 ـ 37 .

(2) أنظر المادتين 7 و 8 من الدستور الجزائري لعام 1976 ، والمادة 26 التي تنص على أنه " تستمد الدولة سلطتها من الارادة الشعبية . . . " .

وتجهيز ثورتنا بالأدوات والوسائل المؤهلة لكي تتمكن في ظروف وآجال ملائمة من تحقيق أهدافها الأساسية التي تستجيب لأقصى ما يتمناه شعبنا من آمال " .

ولما كانت الجزائر قد استعادت استقلالها الكامل ، فانه لم يعد بالامكان القبول بهياكل قائمة على أسس وتصاميم استعمارية ، وأن الأوان قد حان لتأصيل الهياكل الادارية بهدف تصحيح تخلف الادارة واخراجها من مجالها الضيق السلبي الى المجال العملي السليم .

وهكذا كان اليوم الخامس من شهر فبراير 1967 أول تاريخ لوضع اللبنة الأساسية في صرح اللامركزية الادارية ، اذ تمّ في هذا اليوم تنصيب المجالس الشعبية الأولى والتي تعتبر بحق احدى وأهم ثمرات تجديد المؤسسات الجزائرية .[1]

ويعتبر ميلاد البلدية في أحضان العهد الجديد حدًّا فاصلا لتعقيد الأجهزة الادارية وثقلها وما ينجر عن هذه الأخيرة من انعدام التنسيق التي انعكست آثاره السيئة على تنفيذ برامج التجهيزات الوطنية .

نشأة البلدية :

لم يقم الاعتناء بنشأة البلدية وتطويرها بمحض الصدفة ، بل كان وليد دراسة علمية وفنية فرضتها الظروف التي آلت اليها الادارة الجزائرية بعد الاستقلال ، واذا كان لا بد من حصر الأسباب وتعدادها فان المجال يضيق بنا في هذا المقام لسرد العوامل الدافعة لذلك . غير أن الدوافع الرئيسية تكمن وراء العمل

---

(1) تطوير الحكم المحلي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة المحلية ، القاهرة من 10 ــ 20 أفريل 1971 ، اعداد ج . ن . فان يوتن ، سكرتير عام الاتحاد الدولي للسلطات المحلية ، ترجمة صبحي محرم ، ص 13 ــ 14 .

على الحفاظ على التوازن الجهوى واقامة تناسق بين المناطق الريفية المهجورة والمدن الكبيرة . (1)

كما أن النمو الديموغرافي الذى ازداد بصورة اطرادية جعل من التعجيل باقامة نظام لامركزى أمرا لا مفر منه . وقد أخذ بعين الاعتبار الاتجاه السياسي الذى شقته الثورة المظفرة والمخططات التي انتهجتها ابان الاستقلال لهدف ميكنة الزراعة والتوسع في تصنيع الريف بهدف التقليل من اندفاعه ، سيما عند ما يتوفر للمواطنين في المناطق الريفية نفس التسهيلات والخدمات التي يتمتع بها سكان المدن . (2)

ان العوامل التي جعلت هذه النواة لا يمكن فصلها عن العبارات التي تضمنها الميثاق الوطني الذى رفض بأن يكون انشاء الأجهزة الجزائرية انشاء ارتجاليا . " لم تكن الهياكل التي أقيمت والتغييرات العميقة التي أدخلت على بنية المجتمع ، صادرة عن قوالب مذهبية جامدة ، ولا ناتجة عن ممارسات ظرفية . بل انها منبثقة كلها من الرؤيا الواضحة للأهداف المنشودة ، والتقدير السليم لظروف البلاد الموضوعية والارادة السياسية الحازمة . وهي حصيلة للتجربة السياسية الخصبة التي تجمعت طيلة حرب التحرير الوطني أو أثناء الكفاح العاتي من أجل التنمية الاقتصادية والنهضة الاجتماعية " . (3)

---

(1) تطوير الحكم المحلي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة المحلية ، القاهرة من 10 الى 20 أفريل 1971 ، اعداد ج.ج. فان يوتن ، سكرتير عام الاتحاد الدولي للسلطات المحلية ، ترجمة صبحي محرم ، ص 13 — 14 .

(2) تطوير الحكم المحلي ، اعداد ج.ج. فان يوتن ، ترجمة صبحي محرم ، المرجع السابق ، ص 13 — 14 .

(3) عبد المعطي عساف ، دور الهيئات المحلية في التنمية ، مجلة الثقافة الجزائرية ، العدد 43 ، سنة 1978 ، ص 67 — 80 .

وهكذا كان في نشأة البلدية برهان على المبادئ التي تستلهم نشاط الثورة وتصميمها على اشراك الشعب في الممارسة الفعلية والحقيقية للسلطة والمسؤوليات على مختلف الأصعدة .(1)

وقد راعى الأمر رقم 67 ـ 24 المؤرخ في 18 جوان 1967 والمتضمن القانون البلدي هذه المعطيات ، وأخذ منه بعين الاعتبار لأهمية البلدية كخلية أساسية في تنظيم البلد وأكثرها قربا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم بدليل أنه جعل منها القاعدة النموذجية للهيكل الاداري ، فمكنها من القيام بالانجازات التي يجب أن تلبي الحاجات الأساسية للسكان .(2)

دور البلديــة :

تنص المادة الأولى من القانون البلدي عن الدور الذي تؤديه البلدية ، اذ تورد " بأنها الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأساسية . . . "(3) .

وعلى ضوء هذا التعريف ، يمكن معرفة المهام التي أناطها المشــرع بالبلدية .

واذا كانت الدولة لا يمكنها النهوض بكل الأعمال الا اذا كان دور الوظائف ومسؤوليات كافة الجماعات المنظمة التي تكون هذا الدور محددة وممارسة على الوجه الكامل من الهيئات الخاصة بها .

وفي هذا الاطار كانت البلدية نقطة الاتجاه وحجر الزاوية بالنسبــة للنشاطات المتعددة ، اذ هي بحق المترجم الحقيقي للمصالح المحليــة والمستلزمات الحتمية الوطنية .

---

(1) تطوير الحكم المحلي ، اعداد ج .ج . فان بوتن ، ترجمة صبحي محرم ، المرجع السابق ، ص 13 ــ 14 .
(2) بيان 19 جوان 1965 الصادر عن مجلس الثورة ، ديباجة ميثاق الولاية ، ص 1 .
(3) الميثاق الوطني ص 16 . وأنظر المواد 118/3 و 122 من الدستور الجزائري لعام 1975 .

نجد أن المشرع قد زوّدها بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مأموريتهـــا الخاصة . وبغض النظر عن الوسائل المادية والبشرية التي دعمت بها ، كمـا عززها المشرع بهيئات خاصة بها لتستكمل اطارها وتؤدى رسالتها .

هيئات البلدية وطبيعتها :

انطلاقا من المهام التي أسندت الى البلدية ، عزّز المشرع هذه الخليـة بهيئات وأجهزة ادارية ثلاث هي : (1)

المجلس البلدى ، الهيئة التنفيذية ، واللجان البلدية .

1 ـ المجلس البلدي :

يعتبر الدخول في تفاصيل نظام انتخاب أعضاء المجلس ، وتحديد قائمة الانتخاب ، واكتساب صفة العضوية ، وشروط الناخب ، وعدد أعضاء المجلس ، ونظام وسير أعماله ومداولاته بعيدا عن المقصد الذى نهدف اليه في تحليلنا هذا والمتمثل في طبيعة أعمال وتصرفات المجلس .

لقد عمدت الفقرة الثانية من المادة 107 من القانون البلدى الى تعداد الموضوعات التي لا تكون نافذة الا بعد المصادقة عليها من السلطة العليـا المسؤولـة ، ويعني هذا أنه فيما عدا تلك الموضوعات المتعددة تعدادا حصريا فان تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدى تصبح سارية ونافذة منذ المصادقة والتصويت عليها من أعضاء المجلس الشعبي البلدى ورئيسه .

ويتراءى لنا : أن المشرع الجزائرى وان كان قد سهّل مهمة المجلس فـي اتخاذ القرارات ، الا أنه يعلقها على شرط فوات مدة زمنية معينة أو مصادقـة جهة أخرى قد يجعل من المجلس هيئة استشارية فنية بدلا من أن تكون صاحبة الكلمة الأخيرة في هذا الصدد . ومما يدعم رأينا في هذا الشأن هو بطـلان الاجراءات أو التصرفات الصادرة خلافا لأحكام وقواعد الشرعية الشكليـة أو الموضوعية . (2)

---

(1) أنظر المادتين 7 و 8 من الدستور الجزائرى لعام 1976 .
(2) المواد 102 ــ 105 من قانون البلدية .

ان تعليق اجراء تصرف ما على شرط موضوعي أو شكلي يضعف في المبادرة في التخطيط ويعطل انجاز الكثير من المهام .

وانطلاقا من المبدأ المشار اليه في ديباجة القانون البلدى والمتمثل في تحديد دور البلدية ومهامها تحديدا واسعا باعتبارها الخلية الأقرب من المواطنين في حياتهم الاجتماعية .

فان هذه المهام من خلال النصوص المختلفة تثير الكثير من التساؤلات بسبب غموضها الأمر الذى قد يفتح السبيل للعديد من التفسيرات وهي تفسيرات ربما ينتهي بها المطاف الى اضعاف الجهاز اللامركزى اذا كانت تفسيرات ضيقة أو على العكس من ذلك توسيع صلاحيات البلدية الى درجة التدخل في اختصاصات أجهزة أخرى كالولاية مثلا .[1]

2 ـ الهيئة التنفيذية :

لما كانت الصلاحيات المعهود بها لهذه الهيئة تدخل في اطار تمثيل المصالح العليا الوطنية على مستوى البلدية فانه ليس من قبيل الصدفة أن تكون الاختصاصات التي تضطلع بتنفيذها هذه الهيئة كبيرة وواسعة .

ومن ضمن هذه الاختصاصات : تنفيذ ونشر القوانين واللوائح التنظيمية الداخلة في دائرة اختصاص بلديته ، بالاضافة الى حفظ النظام العام والقيام بمهام الضبط القضائي .[2]

ولا تعتبر هذه الاختصاصات في رأينا واردة على سبيل الحصر طالما أن المادة 229 من قانون البلدية وضعت حدا لكل التباس أو غموض فأتاحت لرئيس المجلس الشعبي البلدى بأن يقوم باسم ولحساب الدولة بجميع مهام الاختصاصات والوظائف الخاصة التي يكلفه القانون بتنفيذها .[3]

---

(1) أمر رقم 67 ـ 24 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدى ، الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 6 ، ص 91 ، الفقرتان الأخيرتان من العمود الثاني .

(2) المادة 16 من قانون الاجراءات الجنائية .

(3) أنظر : الميثاق الوطني ، ص 16 .

أما عن طبيعة هذه الهيئة فلا تثار بشأنها تساؤلات حيث أن الوظيفة هي وظيفة تنفيذية محضة ، غير أن المادة 130 أوقفت تنفيذ مداولات أو مقررات الهيئة التنفيذية على تأشيرة والي الولاية ، وهي عملية قد تبقى بعض الاجراءات الهامة متأخرة سيما وأن الواقع العملي يثبت تضاعف مهام الأجهزة الادارية وتزايد أعباء الادارة ، كما أن مدة الثلاثين يوما المطلوبة في المادة 131 غير مبنية على أى معيار موضوعي . (1)

3 ــ اللجـــان :

تعرضت المادة 94 من قانون البلدية وكذلك الميثاق الوطني الى تشكيلة المجلس الشعبي البلدى من لجان دائمة أو مؤقتة تختص بدراسة المشاكـــل المتعلقة بالادارة العامة للبلدية وتقوم بوظيفة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وثقافية . (2) وبصرف النظر عن ضيق أو اتساع دائرة هذه الوظائف فان العديد من النصوص الواردة في القسم الثاني من الباب الثالث لا تحل المشكل الـــذى نحن بصدد التركيز عليه والمتمثل في دور هذه اللجان .

فالمادة 94 من القانون البلدى لم تتعرض على الاطلاق للأثر المترتـــب على المسائل التي تدرسها ، كما أن هذه المادة نفسها لم تفصح عـــن دور المجلس الشعبي البلدى الذى يشكل من أعضائه هذه اللجان .

وقد اكتفت هذه المادة بالاشارة الى أن هذه اللجان تقوم بدراسة المشاكل المتعلقة بالادارة والشؤون المالية والتخطيط والاقتصاد والتجهيز والأشغـــال العمومية والشؤون الاجتماعية ، هذا وعلى الرغم من الأهداف التي رسمهـــا

---

(1) راجع المواد 124 و 136 من قانون البلدية .

(2) أنظر المادة 31 / 2 من الدستور الجزائرى لعام 1976 التي تنص على أن " يتم اعداد المخطط الوطني بكيفية ديمقراطية .

يساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدى والولائي والوطني وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهيرية ... "

بيان 19 جوان 1965 والتي أرسى على اثرها القواعد التي تقوم عليها البلدية والمتمثلة أساسا في اتاحة الفرصة لتوزيع المسؤوليات أو كما يعبر عنها بالتقسيم الحقيقي للمسؤوليات ضمن الخلية الواحدة فان السؤال الذى يفرض نفسه هو ذلك المتمثل فيما اذا لرئيس اللجنة حق المبادرة في البت في القضايا المسندة الى لجنته سيما اذا كان عضوا تنفيذيا أم أن الأمر يقف عند حد عرض المسائل على المجلس الشعبي البلدى باعتباره الهيئة الأساسية في البلدية ، ويبدو لنا في هذا الصدد أنه هو احدى الجوانب التي يحبذ أن تلاقي حسابا من اعتناء المشرع عند تعرضه لتعديل هذا القانون .(1)

وفي نفس هذا السياق لا بد أن نشير الى أن البلدية في كثير من الأوقات يقتصر دورها على تقديم الاستشارات بدءا من المبادرة الى البت في القضايا الهامة والتي يقتضي التعجيل بها لحل شؤون المواطنين . بالاضافة الى الوصايا المفروضة عليها من الولاية ، نجد أن الأمر يتعدى في كثير من الأحيان الى الأجهزة المركزية ، فالمادة 124 مثلا تجعل من مسألة قبول الوصايا أو الهبات معلقا أحيانا على موافقة وزير الداخلية ، كما أن المادة 136 التي أتاحت الفرصة للمجلس الشعبي البلدى للمساهمة في وضع وتنفيذ المخطط الوطني للتنمية ، نجدها توقف هذه المساهمة على ضرورة الاستشارة المسبقة .(2)

صحيح أن البلدية لا تمثل جمهورية مستقلة تفتح لها السبيل لتجاهل الأهداف الأساسية للبلاد ، كما أن اللامركزية في هذا المجال ليست اعطاء المجموعات المحلية استقلالها الذاتي . كما أنه لا يمكن أن ننكر مزايا الوصايا التي تدعم مشروعية القرار وتكسبها الدقة اللازمة غير أنه من الوجهة الأخرى لا يمكن اغفال العيوب التي قد تعترى سير الأجهزة الادارية اذا ما اصطدمت مشاريع هذه الأخيرة بعراقيل نظرا للروتين الذى يشكل عمليا حجر عثرة في طريق النهوض بأعمال هي في غاية من الأهمية .

---

(1) تصريح مجلس الثورة في 19 جوان 1965 .

(2) المادة 99/1 من الدستور الجزائرى لعام 1976 تنص على أن " ترتكز المؤسسات السياسية المنتخبة في جميع المستويات على مبدأ الجماعية في المداولة ، والأغلبية في القرار ، والوحدة في التنفيذ . " .

وبصرف النظر عن هذه الارتباطات التي تعطل العديد من الاجـــراءات الهامة ، فان الواقع المعاش قد أثبت في أكثر من مناسبة أن البلدية قد تقف أحيانا موقف المتفرج سيما ازاء المقاولات التابعة لها وذلك راجع بالدرجـــة الأولى الى ضعف النصوص التي توضح دور البلدية ازاء هذه المؤسسات .

كما ونحن بصدد التعرض لقضية اللجان التي تسند اليها مهمة الاستشارة لابد من أن ننوه بدور المشرع الجزائرى وهو يفسح المجال للسلطات البلديـة أن تتزود باستشارات فنية بحتة .

فالمادة 98 من قانون البلدية قد سمحت لهذه اللجان البلدية بدعوة شخص ما تكون له كفاءة خاصة للاشتراك في أعمالها بصفة استشارية . ويعد هذا الاجراء من المظاهر المبدعة للديموقراطية البلدية في الجزائر اذ يسمـــــح للمواطنين الذين هم خبرات فنية خاصة في المشاركة لايجاد الحلول لجميـــع المشاكل التي تعترض طريق البلدية .(1)

غير أن هذه الاستشارات ، بالرغم من جوانبها الايجابية ، تبقى حبرا على ورق ان لم يدعم المشرع الجزائرى البلدية بأجهزة قوية قادرة على الاضطـــلاع بمهام المبادرة والبت ، سيما وقد حدد الميثاق الجزائرى الوطني الشـــــروط اللازمة للقيام بالمسؤولية والمتمثلة في الكفاءة والنزاهة والالتزام .

وأخيرا يتضح لنا من خلال نصوص قانون البلدية والولاية أن اجراء مقارنة بسيطة بين دور المجلسين يكشف الستار عن أن المجلس الشعبي البلدى وان كان يتعدى في بعض الأحيان حدود الاستشارة ويتجاوزها الى الميـــدان التنفيذى الا أن هناك كثيرا من الأمور تقف فيها البلدية موقف المستشـــار ، ناهيك بالصعوبة العملية التي تعيشها في سبيل الخروج من هـــذه المهمة الضيـــقـــة .

---

(1) أمر رقم 67 ـــ 24 الصادر في 13 جانفي 1967 ، المتضمن القانـــون البلدى ، الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 6.

واذا كانت توجيهات القيادة السياسية ، في العديد من المناسبات تلح على ضرورة العمل على لا مركزية المشاكل فقط ولكن بلا مركزية الحلول أيضا ، واذا كانت البلدية هي الخلية الأشد اتصالا والأكثر قربا من المواطن الذى هو أحد أنسجة خلايا هذا المجتمع فان الظروف التي تعيشها الجزائر أصبحت تلح أكثر من أى وقت مضى على المشرع الجزائرى أن يأخذ بعين الاعتبار الجوانب السلبية التي تنعكس على ضعف المبادرة حتى يضاعف من قوة هذه الأجهزة اللامركزية لتقوم بدورها الفعال .

لقد أدرك المشرع الجزائرى هذه العيوب عند تعرضه لتعديل قانون الولاية ، فعمل على منح أعضاء المجالس الولائية الضمانات اللازمة قصد توفير الشروط الضرورية لتمكينهم من أداء مهامهم في جو بعيد عن كل تهديد أو ضغط .

كما عمل على منح هذه المجالس الأداة الفعالة التي تجعلها قادرة على معالجة القضايا المحلية بوسائل محلية . وربما حبذا لو ينتهج المشرع نفس الفكرة فيعمل على تعديلات من هذا النوع على القانون البلدى .

لقد آن الأوان لتوثيق القيادة بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات الأساسية مما يخفف العبء على الحكومة من بعض السلطات المحلية ويتركها لهذه الأخيرة لتمارسها بتخصص لأن ادارة المرافق يزداد عبؤها يوما بعد يوم ، وأن الأجهزة التي هي أشد اتصالا بالمواطن هي المسؤولة الأولى عن تحسين وضعيته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهي المؤسسة المطالبة أكثر بتجسيد مبدأ وشعار من أجل حياة أفضل . (1)

---

(1) التقرير التكميلي حول مشروع القانون رقم 303 المودع من طرف الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 26 مارس 1980 المعدل والمتمم للأمر رقم 69 ــ 36 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية ، ص 2 ، 3 .

المؤتمر الوطني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية

لقد ولد متواضعا وذلك بمناسبة " ملتقى " نظمه رئيس المجلس بجمع مجموع 676 رئيس من رؤساء المجالس المنتخبين في 5 فبراير السابق[1] .

والواقع أن الأمر لا يخرج عن كونه مجرد اتصالات في ذلك الوقت مصحوبة ببعض التصريحات العامة[2] . غير أن أوضاعه تبدلت وخاصة بعد انعقاد المؤتمر الثاني بالجزائر بين 5 ـ 9 فبراير 1963 .

ان اجتماع المنتخبين أصبحوا على جانب من الكفاءة بعد عام من التجربة وعزمهم على أظهار مشاكلهم والعمل على تحقيق أكبر قدر من الاتصالات مع المنتخبين خصوصا بعد أزمة ديسمبر 1967 حيث تولد عنه جو كالذي يسود الجمعيات العامة[3] .

وقد شجع رئيس الدولة أعضاء المؤتمر منذ جلستهم الأولى على النقاش وطرح المشاكل بصفة جدية حيث قال " ان هذا المؤتمر لمناسبة طيبة لطرح المشاكل التي تهمكم وتهم دوائركم ، وهي مناسبة أيضا للمناقشة باخلاص مع ممثلي الحزب والدولة . "[4]

---

(1) أنظر المادتين 7 و 8 من الدستور الجزائري الصادر في 1976 .

(2) ربما كانت الحكومة قد استوحته من " الاجتماع الدائم للبلديات" الموجود في يوغوسلافيا .

(3) مذكرة تمهيدية نشرتها المجلة الجزائرية في 1968 ، ص 137 مع التقارير الكاملة لثلاث ولايات . ومختلف القرارات الموافق عليها . نصوص القرارات في دليل شمال افريقيا ، 1968 ، ص 658 .

(4) ان الهدف الذي نرمي اليه هو أن نبقى في اتصال مستمر مع قضايا الشعب وأن نكون على علم بالوضعية حتى يمكننا أن نأتي بالحلول لهذه المشاكل بطريقة موضوعية وفعالة .

(نص نشرته جريدة المجاهد ، 6 نوفمبر 1968) .

وعلى كل ولاية أن تقدم تقريرا يعكس وضعية دوائرها ويعالج العديد من مسائلها السياسية العامة . وهكذا نلاحظ أن قطاع التسيير الذاتي في الزراعة قد تعرض لانتقادات شديدة تقدم بها مقررا كل من ولاية وهران [1] وتيارت .

وعارض تقرير وهران الأساليب " المتسرعة جدا " والمتبعة في تطبيق التعريب في التعليم الابتدائي ، ولذلك طالب بإعادة النظر في توصية (الأساليب الدراسية) والمعلمين بالعربية . أما تيارت فقد حذرت من التعريب (المستعجل جدا) الذي يوشك أن يفقد قيمته " حتى لدى سكاننا الريفيين " .

وأما مقرر ولاية الجزائر فقد طالب بانشاء محكمة الحسابات ، ومجلس اقتصادي واجتماعي (وألح على ضرورة انشاء لجنة من مناضلين مخلصين توكل اليهم مهمة اصلاح الدستور أو وضع دستور جديد ان أمكن وهو الأفضل) .

وبالاضافة الى السياسي البحت المتمثل في (اظهار الوضعية الفكرية واتجاهات رؤساء المجالس الشعبية البلدية) فان هذا التقرير يتضمن معلومات قيمة حول الحالة الادارية والاجتماعية للجزائر .

وأخيرا فان (الجمعية) المؤتمر قد تبنى مجموعة من القرارات منها :

- القرار الخاص بالادارة والمالية الذي طالب بتعزيز المصالح الفنية للدولة بغرض مساعدة البلديات ، كما أكد على ضرورة قيام الدولة بأعمال من شأنها افادة البلديات الأكثر حرمانا وحل مشاكلها المالية المحلية والرفع من مستوى كفاءة مستخدميها .
- القرار الخاص بالشؤون الاجتماعية والثقافية . وقد نص العمال - بعد أن طالب بإعادة الاندماج النهائي لقدماء المجاهدين - بعدم اللجوء الى

---

(1) " ان القطاع المسير ذاتيا ، على عكس التعريف المتداول يشكل قطاعا اقتصاديا لا يمكن أن يسير نفسه بنفسه ... " .

الاضرابات والاحتجاجات المضرة بالاقتصاد الوطني والتفاني أكثر في العمل لزيادة الانتاج الذى هو الوسيلة الوحيدة لرفع مستوى المعيشة لا في البلاد كلها فحسب، ولكن أيضا لرفع مستواهم الخاص بهم . (1)

أما القرار الخاص بالشؤون الاقتصادية ، فمن بين الأشياء التي أكد عليها ، المساوىء الموجودة في تسيير القطاع الزراعي ونقص انتاجه أحيانا . ولذلك نجده يطالب باجراء اصلاح زراعي يشارك في دراسته المنتخبين البلديين كما يرجو بالمناسبة مضاعفة الرقابة على الأسعار (الأثمان) وبصفة عامة فقد طالب هذا التقرير بالقضاء على عدم التوازن الجهوى في المجال الاقتصادى .

ـ وأما القرار الخاص بالشؤون السياسية فقد أيد مبدأ ازدواج المترشحين الذى " أكد عن طريقه كلا من مجلس الثورة والحكومة على مطالب الحزب الواحد والآمال العميقة لديمقراطية شعبنا . " .

ويضيف التقرير " ان الأمر يتعلق هنا بمبدأ لا يمكن التنازل عنه بل يجب أن يدعم أكثر خلال الانتخابات التي ستجرى في المستقبل من أجل ضمان اختيار أفضل أبنائنا . " .

كما أن التقرير المذكور أعلاه ندّد بالمحاولة الهدامة والفاشلة والتي وقعت بتاريخ 14 ديسمبر 1967 من قبل حفنة من المغامرين وطالب " بتوقيع أشد الجزاء عليهم وعلى كل من تسول له نفسه المساس بالمصالح العليا للثورة " . وقد وجه المؤتمرون من خلال هذا التقرير أيضا الجيش الوطني الشعبي على انضباطه ووحدة صفوفه والذى أظهر أنه انما يعمل بفضل وعيه لصالح الدولة وحدها " .

ومن جملة ما أكده التقرير الخاص بالشؤون السياسية المذكور ، تدعيم اختياراتنا الأساسية المتمثلة في الاشتراكية ، الاشتراكية التي تأخذ بعين الاعتبار مميزاتنا الخاصة وتقاليدنا العريقة ومواقفنا اليومية " . (2)

---

(1)
(2)

وقد انتهز رؤساء المجالس البلدية فرصة اصدارهم لهذه القرارات ، ومن خلال موقف قوي يسمح لهم وحدهم التمسك لمحتوياتها انشاء برلمان أو شيء من هذا القبيل ، يوضح بلا شك تحت رقابة مجلس الثورة دون أن يندمج فيه ، مما جعل الحكومة تتعود على الاجتماع بهم كل عام ، وهكذا (استقبل) ترأس وزير الداخلية في الفترة من 5 ــ 9 فبراير 1967 المؤتمر الثالث لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والذي أكد هذه الفكرة حينما قال " ان هذا اللقاء الجديد سيجعل اجتماعات هذا المؤتمر من الآن فصاعدا رسمية خاصة وانه اكتسب في فترة وجيزة حق " المواطنة " في بناء التنظيم البلدي . . . "
ومما لا شك فيه أن حضور كل الوزراء في المؤتمر انما هو دليل واضح على الأهمية التي يكتسبها هذا المجلس . ويلاحظ أن التقارير كانت هذه المرة أكثر تفصيلا ، كما أنها اتسمت بدراسة خليط من النقاط ومنها قوانين الأراضي ، ومسألة الحفاظ على الغابات ، تنمية وتطوير النقل ، المطالبة بانشاء مؤسسات صناعية بلدية ، وضع خطط عمرانية ، الصحة العامة ، وأخيرا تضمنت تقارير المؤتمر الثالث المذكور أعلاه تعبير المشاركين عن تضامنهم مع كفاح الشعوب المغلوب على أمرها ومنها الشعب الفلسطيني ، الفيتنامي ، والأمريكي اللاتيني ، وأثيرت بعض النقاط التي سبقت الاشارة اليها في المؤتمر السابق خاصة منها ما يتعلق بضرورة مشاركة الأعضاء في دراسة الاصلاح الزراعي والحالة المالية للبلديات . كما عبر المؤتمرون عن تأييدهم ــ وبصفة خاصة ــ لسياسة رئيس مجلس (الثورة) الذي حدد المبادئ الأساسية لبناء الدولة والمتمثلة في : مشاركة الشعب في تسيير الشؤون العامة بواسطة المنتخبين بطريقة ديمقراطية ، اللامركزية ، الفعالية ، الانسجام ، التنسيق ، التحديد الدقيق للمسؤوليات ، توزيع السلطة وتقريب الادارة من المواطنين .(2)

---

(1) المجاهد ، 7 فبراير 1969 ، المقررات وبعض تقارير المجالس الشعبية البلدية ، وكذلك نشرتها المجلة الجزائرية مارس 1969 ، ص 379 ــ 386 .

(2)

ولقد انعقد الاجتماع الرابع في الفترة من 4 ــ 9 فبراير 1970 ولكن في جو مختلف تماما ، اذ أصبح الطابع الفني يغلب على التقارير التي قدمهــا المؤتمرون الشيء الذى يجعلنا نحس بأن المنتخبين يصرون على تقديم تقاريـر عن تسيير حسن . وذلك في فترة تقل عن سنة من تاريخ تجديد انتخابهــم ، الا أن رئيس مجلس الثورة تعرض للايجابيات التي قامت بها المجالس الشعبية مشيرا في نفس الوقت الى السلبيات في بعض المجالس الأخرى مذكرا أنه " اذا كانت السلطة الثورية قد خولت مسؤوليات للقاعدة فان على هذه الأخيرة أن تتحملها أمام الشعب . " واستمر قائلا " انه اذا كان الكثير من المجالس الشعبية قد أدى تسييرا ايجابيا وحسنا فان أغلبها لم يأت سوى بتسيير عقيم . " وقد طالب رئيس مجلس الثورة ورجى (مهددا) أن تكون المجالس الشعبيــة البلدية المنتظر انتخابها في فبراير من عام 1971 " أكثر تمثيلا وأكثر كفاءة من التي سبقتها "[1] (ولقد استعملت نفس اللهجة في الاجتماع الخاص الذى انعقد في 29 مارس 1971 بحضور أعضاء مجلس الثورة والحكومة الذى أصبح تقليديا) . وقد أكد الرئيس مسؤولية المجالس الشعبية البلدية ونـــدد " بعدم قيام رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنتخبين من طرف الشعــب بواجباتهم واهمالهم لقضايا الشعب مع اهتمامهم بشؤونهم الخاصة " .

وأخيرا فان حدود وأبعاد الاجتماع قد حددت بدقة " مثل ما هــو ضرورى

معنا حول المسائل التي تهم فهم سياسة بلادنا ، ويمكننا من التعرف بدورنـا على مشاكلكم ، تلك المشاكل التي توجد على مستوى القاعدة . " .

وفي هذا الاطار فان القرار المتعلق بالمشاكل البلدية والذى تبناه المجلس قد تضمن سلسلة من الاقتراحات حول الصعوبات التي تعاني منها البلديات ، وقد أيدها القرار الخاص بالسياسة العامة ، بعد أن تناول أغلب مظاهر النشاط الداخلي والخارجي للحكومة .

---

(1) المجلة الجزائرية ، ابريل 1970 ، ص 1102 .

(2) خطاب نشرته مجلة 2 ــ 3 ابريل 1971 " ان من حق الشعب أن يطلب حسابات من هذه المجالس وأنه من واجبنا أن نضغط عليها ، ذلك أننا قد قلنا وأعدنا القول بأن على كل واحد أن يتحمل مسؤولياته في اطار صلاحياته "وقد نشرت المجلة الاسبوعية القرارات التي تبناها المجلس .

ان التطور الذى كنا قد صنفناه مع بعض التفاصيل يمكننا من تكوين فكرة مضبوطة عن الدور والنظام الأساسيين الذى تقوم به هيئة مثل المؤتمر الوطني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية . لكن اذا كان المجلس يتكون من منتخبين عن الشعب فانه في الحقيقة " لا يمثله ".

فاذا كان للمؤتمر أن يعترف بمشاكله فان للسلطة المركزية وحدها حق الاجابة السياسية لأنها وحدها التي تملك الشرعية التاريخية . ولهذا السبب قام الحزب كقيادة .

وقد بينت الاجتماعات الأخيرة بوضوح للمنتخبين المحليين أنهم لم ينتخبوا الا بمبادرة من " السلطة الثورية " وأنهم مسؤولون أمامها مسؤولية تنبع من مسؤوليتهم أمام " القاعدة " .

وهكذا تكمن الوظيفة الأولى للمؤتمر — خارج نطاق الاتصال بين ممثلي الأقاليم — في تقديم حسابات عن أعماله الى السلطة واخطارها بسياسته ثم الاستجابة لطلباتها .

ومن هنا تتحدد " الاستراتيجية التأسيسية " للنظام 19 جوان ، اذ أن انشاء الهيئات الاستشارية كالتي أشرنا اليها أو التي سنشير اليها فيما بعد كالمجموعات المحلية لا يكمن في اقامة بنية سياسية ولكنها الخطوة الأولى نحو تأسيس النظام[1] ، وهذه الاستراتيجية تفترض انشاء مؤسسات تتمتع بسلطة

---

(1) أنظر مضمون هذه الفكرة في المجلة الجزائرية في موضوع تحت عنوان : القانون الدستورى الجزائرى ، الحالة الراهنة والآفاق .
كما يؤكد A. Mahiou ذلك بقوله : " الحوار بين أعضاء الحكومة والمنتخبين . . . الذى لا وجود له دون اثارة المناقشات داخل المجلس النيابي " وهذا في موضوع تحت عنوان : المجموعات المحلية في الجزائر ، المنشور بدليل شمال افريقيا 1969 . op. cit p. 308 حول المفهوم العام . . . . .

فعلية تكون قادرة على كسب (1) لمصلحتها بطريقة مستقلة نسبيا عن سلطة مجلس الثورة . وأن يتمتع أعضاؤها بسلطات خاصة تمكنهم من المشاركة في النقاش السياسي لا للدفاع عن مصالح محدودة وشبه مهلهلة لبلدياتهم فحسب بل وأيضا للدفاع عن نظراتهم المتعلقة بالصالح العام .

وقد تناولت بعض مقررات المؤتمر ، المشاكل الوطنية بنفس هذا السياق ، غير أن الواقع يكشف بأن هذه القرارات انما كانت تخضع لرقابة دقيقة وموجهة من طرف السلطة المركزية ، وتقدر هذه الأخيرة أن ادماج نخبة جديدة يعتبر أمرا سابقا لأوانه - حتى ولو انتخبت باقتراح من الحزب - مادام أن استقرار الجماعات القيادية لم تتحقق بعد بصفة كلية . ولذلك فقد فصل التنصيب في داخل الجهاز الاداري حيث أن أعضاءه ليست لهم سلطة الا ما منحته لهم السلطة المركزية . فهو (أي الحزب) الذي يوليهم المهام التي يرى تطبيقها في القاعدة ويقدر قيمة المجهودات التي بذلت في هذا السبيل .

اذن فان وظيفة المؤتمر توجد في حل المشكلات على المستوى اللامركزي ، تلك المشاكل التي ترى فيها السلطة المركزية أنها أقل أهمية أو ثانوية من حيث ترتيب الأولويات وعليه فهي توكل بها الى هذا المؤتمر ليتمكن من حلها مباشرة على المستوى المحلي مع توزيع مسؤولية القرارات التي اتخذتها السلطة المركزية على مجموعة المنتخبين بما في ذلك الميادين التي لا تدخل في اختصاصاتها .

ومن البديهي في هذه الحالة أن هذه الاستراتيجية تنسجم تماما مع المبادىء العامة للحكومة والحزب ولكنها لا تمس مسألة اقامة المؤسسات السياسية الرسمية للنظام Institutionnisation ، وبالمقابل فانه ليس من الممكن استبعاد تحقيق

---

(1)

الاندماج السياسي ولو على المدى البعيد اذا توصلت السلطة المركزية الى تحويل السلطة كليا الى أيدى نخبة تتفق معها في الرأى وبالتالي تدمجهم في التنظيم البيروقراطي للدولة[1] . وان كانت هذه العملية لا تسير بطريقة آلية ذلك أن الجهاز الادارى لا يتمخض عنه بالضرورة الجهاز السياسي ، والذى بدوره يتحول الى نظام آخر .

(1)

الفصل الرابع

البيروقراطية والاصلاح الاداري

سوف نعرض في هذا الفصل البيروقراطية بمفهومها النظرى ، ثم للاصلاح الادارى بعده النظرى ، ثم نعرض للاصلاح الادارى بوزارة الداخلية والمجموعات المحلية باعتبارها الادارة المباشرة والحقيقية التي يتعامل معها المواطن أكثر من غيرها من الادارات والمؤسسات ، ونظرا لأهمية الاستشارة التي تجاوزت السيادة المحلية الى نطاق عالمي ، وهذا ما جعلني أتعرض لها ولو باختصار في نطاق الأمم المتحدة ومحكمة العدل الدولية وجامعة الدول العربية .

وعلى ذلك نقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث كما يلي :

المبحث الأول : البيروقراطية ومفهومها النظرى

المبحث الثاني : الاصلاح الادارى

المبحث الثالث : الاصلاح الادارى بوزارة الداخلية والمجموعات المحلية باعتبارها الادارة المباشرة والحقيقية التي يتعامل معها المواطن أكثر من غيرها من الادارات والمؤسسات .

المبحث الأول

البيروقراطية ومفهومها النظرى

ان الدارس للمجتمع الجزائرى ، يجد أن هذا المجتمع يتسم بصفات أو مميزات قلّ ما يجدها في مجتمعات أخرى ، من الاحتلال الفرنسي الى حرب التحرير الى الاستقلال . . الى التخلف الذى خلّفه الاستعمار . . سمات تحتاج الى دراسة مطولة ، وتحليل عقلاني ناضج ، ووضع أسس سليمة لتلافي ورفع ما خلّفه الاستعمار من رواسب مريرة ، لاقى ما لاقى الشعب الجزائرى من ويلاتها .
ومن هذه الرواسب ، البيروقراطية المريضة أو الفاسدة التي خلفها الاحتلال الفرنسي في مجتمعنا الجزائرى .

من المعلوم أو المعروف أن البيروقراطية تعمل داخل نظام حكومي محدد ومجتمع معين ، وهذا يعني أن البيروقراطية في تطبيقاتها تختلف بين هيئات الموظفين في الحكومات المختلفة ، وهذا الاختلاف يرجع الى الاختلاف الكائن في مجالات القانون والسياسة والاجتماع والاقتصاد التي تحدد في كل دولة .

فما هي اذن هذه الفروق بين مجتمع كالجزائر والمجتمعات المتقدمة (عالم الغرب) ؟

سؤال يحتاج الى تحليل ودراسة مقارنة ، متوخين النقد البنّاء والحرص على ايجاد السبل السليمة لبناء مجتمع جزائرى قائم على بيروقراطية سليمة وادارة صالحة .

فالجزائر شأنها كشأن الدول الأخرى العربية والاسلامية ، بل بعبارة أخرى شأنها كشأن الدول النامية . نجد أن الترابط بين القوة الاقتصادية والسياسية في الدول النامية أقوى بكثير منه في الدول الغربية أو العالم المتقدم .

والجزائر الآن تمر في مرحلة تطور اجتماعي وثقافي واقتصادى ، يمكن مقارنتها بمرحلة قد تخطاها الغرب منذ مئات السنين ، عندما كانت هاتان القوتان أقل تميزا في ممارستها وفي الأفراد التي تتحكم في كل منهما . . .
هذا وان السلطة السياسية التي تقلدت الحكم في الجزائر بعد اعلان الاستقلال ، لم تكن تملك القوة الاقتصادية التي يمتلكها الغربيون . . ولكنها كانت سواء كان أصحابها رجال زراعة أم تجارة أم صناعة مستمدة من صلتهم المباشرة بأصحاب القوة السياسية ، لأن الحكومة في الجزائر كانت آنذاك هي المصدر الأكبر لأى قوة اجتماعية منظمة ولا تستطيع أى طبقة أن تمارس سلطة ذات شأن خارجها .

لقد سعت السلطة الثورية في الجزائر منذ تسلمها الحكم الى القيام بالمهام المستعجلة والمتطلبات الآنية لبناء الاشتراكية وايجاد المؤسسات الاشتراكية والقضاء على البيروقراطية المريضة التي ورثتها من الاستعمار ومن

مخلفات الاستعمار الفرنسي ، وهذا يعني اقامة دولة مستقرة ثابتة تكون الاداة الضرورية لتحقيق أهداف الثورة واسترداد الثروات الوطنية وتطهير الاقتصاد وتصحيح الأوضاع المالية والادارية والاجتماعية . . وفق المبادىء الاشتراكية ، وهذا يلزم ايجاد المؤسسات الاشتراكية ذات التسيير الذاتي ، وقد تمكنت السلطة السياسية بعد اعلان الاستقلال الى اصدار القرارات الحاسمة في هذا الصدد ، ووضع الكثير من المخططات في معدل يمكن معه الاطمئنان الى تركها لتعليمات معينة مرسومة . وبناء على هذا الأساس قامت السلطة الثورية باحداث مؤسسات مناسبة تتسم بالفعالية وركزتها حسب المبادىء الكبرى لتوزيع السلطة واللامركزية . . وادخال الديمقراطية المتمثلة في اشراك الشعب أكثر فأكثر في تسيير الشؤون ، وقامت بهذا العمل من غير أن يحددها أي ميل الى الديماغوجيا ، وكان همها الوحيد هو أن تقوم بناء راسخا لا يمكن بدونه التفكير في تحقيق أهداف تحويل المجتمع الجزائري الى جزائر مجتمع الغد بتراثه ومعتقداته ولغته واقتصاده وحريته ومسؤولياته . .

وبسبب هذا الترابط بين القوة الاقتصادية والسياسية ، وبسبب الفقر وسوء الحال الذى تعانيه الأغلبية العظمى للسكان . . كانت وظائف الحكومة من مخصصات الطبقة الحاكمة ثم مشاركتها تدريجيا الطبقة الوسطى فيما بعد .

ويبدو أن مكانة الموظف الحكومي الجزائرى نفسه يحتل مكانة مرموقة وخاصة تختلف عن مكانة الموظف العمومي في الدول المتقدمة للأسباب التالية :

1 ـــ ان السلطة السياسية المتجسدة في أداتها أى " الحكومة " يتمتعون باحترام أكثر وخشية أكبر . .

2 ـــ ان الموظف الحكومي نفسه يحتمل أن يكون منتميا الى طبقة اجتماعية اقتصادية عالية أو وسطى أو من المجاهدين .

3 ـــ ان الحكومة وأداتها الوظيفية (الموظفون) ليس لديهم المعرفة في ادارة الأعمال العامة لاسيما بعد أن أصبحت البيروقراطية ضرورة من ضرورات الحكومات الحديثة . . فان أعمال الحكومة لا يمكن أن تتم باصدار القوانين فحسب ، بل الواجب أن تستخدم أعدادا كبيرة من الموظفين ليقوموا بتنفيذ سياستها . .

ويلاحظ في هذا الصدد أن الجزائر كمجتمع نامي ينقصه التنظيم حيث لم تتحدد فيه حتى الآن علاقة دقيقة بين الحكومة والشعب (رغم مرور عشرين عاما على استقلال البلاد) ورغم هذه الفترة التي تعد ليست بالقصيرة ، لم تتحدد بصورة دقيقة حقوق وواجبات كل منهما حتى يصبح معظم هذا الاتصال عملا عاديا مثمرا ، بل بالعكس مازال الجهل وعدم الثقة بالنفس بين المواطنين يغريان موظفي الحكومة باستغلال الوضع بالتحايل في تفسير القوانين وبمقدار ما تتيحه لهم غفلة الجمهور .

ويمكن أن ترجع أسباب هذا التعسف بحقوق المواطنين الى أمور عدة أحدها أن الجزائر حكمت بجهاز تنفيذي استعماري صارم مدة (132) سنة ، وظلّ هذا الجهاز قائما حتى بعد الاستقلال ، ومازالت آثاره باقية حتى الآن . وهذا بالطبع عائد الى الرواسب التي خلفها الاستعمار وبالتالي التخلف الناتج عن تلك الرواسب ، والذي كان سببا في وجود بيروقراطية ذات طابع خاص .

مفهوم البيروقراطية :

البيروقراطية ظاهرة اجتماعية ليست حديثة العهد ، بل ظاهرة قديمة ، فظاهرة التنظيم عرفتها الحضارات القديمة حيث استعان الفراعنة بتنظيم خاص لبناء الأهرامات ، واستعان الأشوريين ، في بناء المعلقات السبع .

واستخدم أباطرة الصين التنظيمات منذ آلاف السنين في بناء نظم كبرى للري .

أما في عصرنا الحاضر ، فقد عرفت المجتمعات الحديثة تنظيمات أوسع تشبع الحاجات المجتمعية والشخصية وأصبح للبيروقراطية مفاهيم عديدة وسمات متنوعة ، اختلف الفقهاء والعلماء حول تحديد مفهوم خاص لها ، لذلك تشعبت الآراء والأفكار حول هذا الموضوع . (1)

---

(1) أنظر : د . محمد علي ، البيروقراطية الحديثة ، دار الكتب الجامعية ، 1975 ، ص 3 و 4 .

فمن الفقهاء من يحتبر البيروقراطية " التبذير والفساد وعدم التقيد بالقوانين والأنظمة " ، انه الروتين الذى يحطم ولا يبني ، يسرف في الاقتصاد الوطني ويبذره ، ويخطف الوقت ويحطم أعصاب المجتمع كمواطنين لهم حقوق وعليهم واجبات .

ولكن المفهوم الفني لهذا الاصطلاح هو ما يطلق عليه (بحكومة المكتب) أو (الادارة عن طريق المكتب) ، وهذا يعني مجموعة الموظفين والأدوات والاجراءات التي يستخدمها التنظيم بالقيام بعمله والوصول الى هدفه .

أو هو نوع التنظيم الذى يستهدف أعمال ادارية كبيرة عن طريق التنسيق المنظم لأعمال أفراد عديدين ، والتنظيم الادارى قد يكون عاما أو خاصا ، وهو ما يسمى بالبيروقراطية مادام له حجم معين ، والبيروقراطية نجدها في كل مكان ، في المؤسسات الكبيرة والصغيرة ، لذلك وجدنا من الضرورى أن نبحث هذا الموضوع ونعالجه بكل دقة وعلمية .

لقد عرف مصطلح البيروقراطية منذ عام 165 ق.م في الصين ، حيث كانت الادارة تستند الى الأقدمية ، والانجاز ، والاحصاءات الادارية والسجلات المكتوبة المنظمة ، هذا وأن المصطلح اكتسب معاني محددة في قواميس اللغة منذ عام 1793 .

1 ــ فقد عرّف القاموس الأكاديمي الفرنسي " البيروقراطية " بأنها " القوة والنفوذ " اللذان يمارسهما رؤساء الحكومة وموظفو الهيئات الحكومية من خلال هيئات ادارية .

2 ــ وفي عام 1813 عرّف القاموس الألماني " البيروقراطية " بأنها " السلطة والقوة التي تصلح للأقسام الحكومية وفروعها ، وتمارسها على المواطنين " .

3 ــ وهكذا تدرج هذا المصطلح في التعريف اليه لاسيما بين الفقهاء والعلماء ودارسي الادارة العامة والتنظيمات فظهرت استخدامات مختلفة للمصطلح في أوائل القرن التاسع عشر يمكننا أن نستخلص منها ثلاثة مفاهيم أساسية للبيروقراطية : فهناك من الفقهاء من ينظر الى هذا المصطلح أمثال دى جورني ومل :

أ ــ أي البيروقراطية واعتبروها الشكل الأساسي للحكومة ، يجب أن يقـــارن بالأشكال الأخرى مثل الديمقراطية ، والأرستقراطية .

ب ــ في حين ركز علماء الادارة في ألمانيا على النظم والترتيبات الادارية التي ظهرت في المجتمع الألماني خلال القرن التاسع عشر واعتبروا البيروقراطية نوعا من التنظيم الاداري (يبحث في فن التنظيم) .

جـ ــ أما التصور الثالث فانه ينطلق أساسا من التعارضات والتناقضات التي ينطوى عليها النظام الحكومي .

والواقع أن تاريخ الكتابات العلمية حول البيروقراطية يبدأ من كتابات موسكا ، وميتشيلــز ، وفيـــبر :

1 ــ موسكــا :

خلاصة تصوره نحو مفهوم القوة حيث يقول " نحن نجد دائما طبقة حاكمـة تمارس القوة وتخضع لها جماهير الشعب المجردة من المشاركة في العمليــــة السياسية ، ولهذا قرر موسكا في مؤلفه " الطبقة الحاكمة " أن يقسم الحكومـات الى نموذجين :

1) اقطاعي : في الدولة الاقطاعية حيث الطبقة الحاكمة بسيطة البنـاء ، اذ يستطيع أي عضو فيها أن يمارس السلطة بصورة شخصية ومباشرة في المجالات الاقتصادية والسياسية والعسكرية والقضائية .

2) الدولة الديمقراطية : فان هذه الوظيفة أو الوظائف التي تمارس فـــي الدولة الاقطاعية ، تنفصل الى حد بعيد ، وتصبح نشاطات متخصصة تقوم بهـا أقسام في الطبقة الحاكمة ، ومن بين هذه الأقسام هناك جماعة تمنح الدولـــة البيروقراطية اسمها ، وهي فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم من الثـــروة القومية ويتحكمون في استغلالها بواسطة البيروقراطية .

والواقع أن هذه الصياغة التي يقدمها موسكا تكشف لنا عن اهتمامــــــه بعنصرين أساسيين هما :

أ ــ فكرة الأقلية الحاكمـة .

ب ــ الاداريون الذين يتولون ممارسة القوة .

ولم يجد موسكا بعد ذلك ضرورة لتعريف البيروقراطية ، ففي نظره أنهـا لا تزيد عن كونها ــ أي البيروقراطية ــ نظاما معقدا يضم عددا من الموظفين العموميين ، ولكنه عندما كتب عن الدولة البيروقراطية أشار الى التخصص والمركزية باعتبارهما خاصيتين أساسيتين لها ، وهكذا أورد موسكا مصطلح البيروقراطية في سياق جديد هو سياق الاطارات الاجتماعية الواسعة النطاق التي ظهرت عند رواد علماء الاجتماع أمثال كونت وسبنسر .

2 ــ روبرت ميتشيلز :

يبدو من دراستنا لكتابه " الأحزاب السياسية " الذى ألفه عام 1911 من أنه قد اتفق مع موسكا في وجهة نظره للطبقة الحاكمة ، وأن البيروقراطية ضرورة ملحة في الدولة الحديثة . . ولكن ميتشيلز استطاع أن يكشف لنا عن مدى حاجة الأحزاب الى موظفين اداريين للقيام بالأعمال والمهام المختلفة ، ثم لا يلبث هؤلاء الموظفون أن يتحولوا الى متخصصين في مختلف قطاعات التنظيم . وكذلك في هذا التسلسل الرئاسي سوف يصبح القادة أيضا متخصصين في مختلف القطاعات قادة متخصصين ، ولكنهم ينفصلون عن عضوية التنظيم العامة ، نتيجة للخلفية الثقافية والاجتماعية الخاصة بهم .

ولكن ميتشيلز بعد ذلك حاول أن يفسر البيروقراطية تفسيرا حتميا ، على اعتبار أن كل من ينظر الى التنظيم يرى بالضرورة " الاوليجاركية " ، أى حكم الأقلية ، ومعنى ذلك أنه أكد على القانون الاوليجاريكي وهو الذى يعني به القانون الحديدى .

ومن هذا يتبين أن آراء موسكا وميتشيلز للبيروقراطية من أنهما قد اتفقا على أن البيروقراطية عبارة عن " هيئة الموظفين الحكوميين) .

3 ــ ماكس فيبر : (1)

لقد عالج فيبر البيروقراطية لا سيما في مؤلفه الضخم " الاقتصاد والمجتمع "

(1) أنظر : د . محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، ص (ب ــ هـ) .

وذلك لتحديد مفاهيم علم الاجتماع ، اذ أشار الى مفهوم التنظيم ذلك الذى يعبر عن انتظام العلاقات الاجتماعية ووجود قائد تسانده هيئة ادارية لتحقيق أهداف التنظيم ، ويضع لها قواعد محددة ، وقد أطلق فيبر على قواعد التنظيم هذه مصطلح النظام الادارى ، أما الهيئة الادارية فهي تخضع لهذه القواعد ، كما أن عليها أن تراقب خضوع بقية الأعضاء لها .

وأهم مظاهر للنظام الادارى هو تحديد صاحب الحق في اعطاء الأوامر ، أى أن الادارة والسلطة مرتبطان ببعضهما بالضرورة . ويناقش فيبر مفهوم القوة .

والقوة في رأيه هو قدرة شخص معين ، على فرض اراداته على سلوك الأشخاص الآخرين دون مقاومة ، ونحن نطلق على مفهوم القوة في هذا المجال " السلطة " (1) .

أما الميثاق الوطني الجزائرى فقد ذهب في هذا الصدد بالنص على أن " ان خير علاج لظاهرة البيروقراطية هو مقدرة الدولة وهياكل التسيير على احداث تحسينات داخلية في أجهزتها . . ان البيروقراطية تمثل تقلصا بالنسبة للوظيفة الادارية ونظام التسيير وبذلك فانها تشوه النظام وتبعده عن أصله أو تحدث التحجر أو الشلل ، وربما أدت الى انحرافات تبعد عن أهداف الثورة . . . " (2)

ومن هنا يتبين لنا بأن البيروقراطية هي جوهر الاصلاح الادارى ، وعامل أساسي في دفع عجلة التطور والتقدم الى الأمام ، لاسيما اذا ما نظرنا اليها كعلم يستهدف دراسة معضلات الشؤون الادارية وفن التنظيم الادارى التي تواجهها الانسانية ، ويحاول ايجاد الحلول لها ، فيبين للأمم كيف تحافظ على ديناميكية العمل الادارى وتسيره وفق متطلبات العصر الحديث ،

---

(1) أنظر : د . محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، ص 9 ومابعدها .

(2) أنظر: الميثاق الوطني الجزائرى ، ص 1976، ص 135 — 136 .

وكيف تستطيع أن تجد الوسائل بحيث لا تشل المبادرة الفردية ، ولا تناقض الانتاجية ، كما يلزم لها الطرق التي يمكن الحكومات أن تعتمد ها لرفع مستوى الادارة والاداريين وأن يعزز الحق المشترك بين المواطنين .

ولكن مهما اختلفت التعاريف حول البيروقراطية فاننا نستطيع استخلاص سبعة مفاهيم أساسية حديثة :

الأول : ينظر الى البيروقراطية على أنها تنظيم رشيد أو عقلي ، والذى يلائم تحقيق الاستقرار والكفاءة الادارية . وهذا ما صوره لنا " بيتر بلاو " .

الثاني : وهو الذى ينظر الى البيروقراطية على أنها التقييد والروتين الادارى وعدم الابتكار والخلق الادارى والكفاءة التنظيمية ، وهذا التصور ساد خلال القرن التاسع عشر .

الثالث : ينظر الى البيروقراطية على أنها سلطة أو حكم الموظفين ، أو هي عبارة عن النظام الحكومي . وهذا حسب تعريف هارولد لاسكي . واستعمال بهذا التصور كل من الفقيه ابراهام كابلان والفقيه هارولد لاسويل .

الرابع : ينظر الى البيروقراطية على أنها نوع من الادارة العامة . وهو يعتبرها بتلك الفئة من الموظفين الاداريين الذين ينفذون سياسة الحكومة . وأكبر ممثلي هذا الاتجاه هو موسوليني ودعاة الفاشستية .

الخامس : وهو مفهوم ماكس فيبر " الذى يعتبر البيروقراطية عبارة عن ادارة الموظفين الذين يقومون بتأدية أعمال التخطيط والتسيير وغيرها " .
وقد عمل تصور فيبر لخصائص البيروقراطية على ذيوع وانتشار هذا المفهوم .

السادس : ينظر الى البيروقراطية على أنها عبارة عن تلك التنظيمات الكبرى التي تحتوى على القيم التالية (القوة ــ النفوذ ــ السلطة ــ وعلاقات السلطة ــ والتنظيم الرسمي والكفاءة ــ وكذلك التسلسل الرئاسي) .

المفهوم السابع والأخير : وهو الذى ينظر الى البيروقراطية بوصفها تمثل المجتمع الحديث الذى يعتبر في عموميته بيروقراطية تنظيمية . وهذا يعود الى الحياة الدولية الحديثة تقوم على تنظيمات متعددة مختلفة الأنشطة والأهداف . (1)

---

(1) أنظر البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، المقدمة ص (ن ــ س) . وكذلك " البيروقراطية في المجتمع الحديث ، بيتر بلاو ، ترجمة اسماعيل الناصر ، طبعة بيروت ، دار الثقافة عام 1961 .

بعد هذا العرض الموجز لوجهات النظر التي تناولت البيروقراطية وملاحظة الاختلافات المنهجية والعقائدية والثقافية التي كانت قائمة بينهم . ومهما اختلفت الأفكار وتعددت التعاريف، فاننا نستنتج بأن للبيروقراطية مفهومين أو معنيين : معنى عام، ومعنى خاص . وتتميز بجانبين أساسيين : جانب ايجابي وجانب سلبي .

— الجانب الايجابي وهو : يتمثل في كون البيروقراطية هي ذلك التنظيم الحكومي الضخم بما يتضمنه من أجهزة ادارية والذى يقوم بتأدية العمل الحكومي . المعتمد في ذلك على مجموعة من الموظفين المؤهلين علميا ومتخصصين مهنيا ، وعلى مجموعة من الاجراءات والقواعد القانونية والتنظيمية من اللوائح والمراسيم والقرارات الادارية التي تحدد سلوك الأفراد داخل التنظيم وعلاقته بذاته ومع البيئة المحيطة به . وهذا بهدف السعي الى تحقيق أهداف محددة في سياسة الدولة أو في سياسة المؤسسة الخاصة .

— الجانب السلبي وهو : يتمثل في تلك الصورة السيئة للروتين الادارى ، والجمود والتعقيد وتداخل الاختصاصات والصلاحيات وعدم كفاءة الموظف ، وتركز سلطة اتخاذ القرارات الادارية وكذلك التباطؤ في تنفيذ الأعمال . وهي بهذا المفهوم تعتبر المشكلة الرئيسية التي تعانيها الادارة الجزائرية في تقديم خدماتها للجمهور .

البيروقراطية وتطور الفكر التنظيمي

ظاهرة التنظيمات ليست خاصية من خاصيات المجتمع الحديث وحده . بل ان المجتمعات القديمة استطاعت أن تقيم التنظيم البيروقراطي هي الأخرى ، فالمصريون القدماء استطاعوا تكوين تنظيم بيروقراطي لدولتهم ، كما استخدم الصينيون التنظيمات من زمن بعيد . وقد عرف العالم منذ آلاف السنين عددا كبيرا من التنظيمات الدينية . الا أن تنظيمات المجتمع الحديث تختلف عن

التنظيمات القديمة ، لأن الأولى تفوق الثانية من حيث العدد والحجم والتوسع وتعقد أنشطتها وكثرة أهدافها . ونستطيع القول بأن التنظيمات الحديثة أكثأ بسبب تغير وقائع المجتمع السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية بحيث أصبحت البيئة أكثر ملاءمة لقيام مثل هذه التنظيمات مع تقدم فنون التخطيط والتسيير والتنسيق والمراقبة خاصة بعد تطور الفكر الاداري . (1)

والسبب الذي ساعد تطور التنظيمات ونموها في العصر الحديث هو الثورة الصناعية التي نتجت عنها عدة تغييرات في مختلف قطاعات المجتمع . وهذا صاحبه تغير في معايير التعليم والانجاز وانتشار الوعي السياسي والاتجاه نحو التفكير العلماني . وبالأخرى فانها أحدثت تغيرا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وهي كانت تشكل عاملا حاسما في ظهور العصرية التي تنطوي على عدد هائل من التنظيمات الكبيرة والمعقدة . والتي لا تعتبر مجرد تنظيمات تضم أعدادا ضخمة من الآلات والأدوات المادية البالغة التعقيد والحجم لكونها مواقع تتحدد فيها علاقات العمل . وبالتالي أصبحت تأخذ شكلا ومضمونا اجتماعيا نتيجة لاعتمادها على القوى البشرية التي تؤدي بدورها الى وجود تنظيم انساني داخل هذه البناءات ، كما أن تطور التعليم وازدهاره أدى الى ظهور المدارس والجامعات . وكذلك الأمر فيما يتعلق بالسياسة حيث شاهد العالم نظام الأحزاب السياسية التي تعد بدورها تنظيمات جماهيرية تمارس دورا رئيسيا في الدولة . وهكذا ظهرت الدولة البيروقراطية ، أو ما يمكن تسميته مجتمع التنظيم .

والواقع أن مجتمع التنظيم قد شاهد نمو تنظيمات في مختلف القطاعات حتى قبل ظهور الثورة الصناعية ، ففي أوربا كانت هناك بعض التنظيمات التي تمارس نشاطا تجاريا وتعليميا واداريا ودينيا ، وان كانت هذه تفتقر الى مقومات التنظيم البيروقراطي الرشيد ، فالبيروقراطية الصينية القديمة لم تكن قائمة على معرفة

(1) د . محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، ص 13 .

متخصصة بقدر ما كانت تنهض على نوع من المعرفة الانسانية والفلسفية والمقدرة الأدبية ،كذلك ارتبطت المكانة في التنظيم بالمكانة الاجتماعية في المجتمع بحيث كادت عضوية التنظيم أن تكون قاصرة على الطبقات صاحبة السيادة .[1]

وهكذا نستخلص أن المجتمع الحديث هو الذى يمكن وصفه بأنه مجتمع الرشد . هذا ساعد على تغير مفهوم البيروقراطية التي أصبحت تقوم على خصائص معينة يقوم عليها التنظيم الحديث .

كما أن تغير وتطور التراث الفكرى في التنظيم أدى الى التغير الكبير الذى طرأ على النظريات التنظيمية الناتج عن تغير العلاقات الثقافية والاجتماعية والصناعية في المجتمع الى تغير وتطور مفهوم البيروقراطية بحيث لم يبق يعني السلطة أو شكل الحكم أو النفوذ ، وانما تطور ليصبح مفهوما علميا يلازم كل القواعد والقوانين والنظريات التنظيمية الحديثة .

ويبدو هذا جليا في الدراسات التي قامت بها مدرسة هاوثورن في الولايات المتحدة الأمريكية والتي ركزت على عنصر الانسان في التنظيم البيروقراطي بهدف رفع فعالية التنظيم والادارة معا .

* * *

---

(1) أنظر " تطور الفكر التنظيمي " ، تأليف د . علي السلمي ، وكالة المطبوعات ـ الكويت ، 1975 ، ص 49 ومابعدها .

المبحث الثاني
الاصـــلاح الادارى

مفهوم الاصلاح الاداري :

لقد ظهر مدلول الاصلاح الادارى في المؤتمر الدولي العاشر للعلــوم الادارية المنعقد في اسبانيا عام 1956 .

كما عرفه العلماء المشاركون بأنه " مجموعة التحسينات وتبسيط الاجراءات واعادة تنظيم هيكل الادارة الحكومية بالمصالح والوزارات "(1) .

وتأسيسا على ذلك فان هذه التحسينات واعادة التنظيم بهدف تبسيط الاجراءات من شأنها أن تضفي على الأجهزة الادارية مقدرة وفعالية فــــي التنفيــذ .

والجدير بالملاحظة في هذا السياق أن الاصلاحات الادارية ظهرت مع نشأة الادارة بقصد تحقيق الرفاهية والازدهار وهذا ما يؤكده التاريخ عنـــد السومارييين والمصريين والعراقيين والصينيين منذ 5000 ق.م .(2)

اذا كان القرن الماضي هو عصر ازدهار المبادئ والأفكار السياسيـــــة والمذاهب الاجتماعية فان العصر الحالي تقدمت فيه العلوم والصناعـــــات والاكتشافات . مما نتج عنه تحول كثير من المجتمعات الريفية الى مجتمعـــات صناعية . وفي هذه الظروف لم تستطع الكثير من الهيئات أن تواجه التشابـــك والتعقيد بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية . حتى أصبحت الادارة أحيانا مصابة بما يشبه الشلل وأصبحت عاجزة عن تنفيذ الاختصاصات الموكولة اليها . وسايرتها لمتطلبات الحياة العصرية .(3)

---

(1) د . حمدى أمين عبد الهادى ، الادارة العامة في الدول العربية ، القاهرة ، طبعة دار الفكر العربي 1975 ، ص 323 .

(2) كلودس ، جورج الابن ، ترجمة أحمد حموده ، تاريخ الفكر الادارى ، المجلة العربية للادارة ، الاردن ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، العدد الثالث ، أكتوبر 1980 ، ص 124 ومابعدها .

(3) د . عادل محمود حمدى ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس 1973 ص 7 .

ونتيجة ذلك فان الحاجة الى الادارة ظهرت منذ بدء الحياة الانسانية عندما شعر الفرد بأن ظروف الحياة المحيطة به تحتم عليه التعاون مع الآخرين في تنسيق جهودهم من أجل تحقيق الأهداف المشتركة التي يسعون اليها .(1)

وقد يتصور البعض أن الادارة أداة محايدة في تنفيذ القانون . الا أن هذا المفهوم قديم جدا وقد عفا عليه الزمن ، فموضوع الفصل بين السياسة والادارة لم يعد صحيحا في الوقت الحاضر . ذلك أن كثيرا من القرارات السياسية تبدأ في الادارة .

فالاداريون منفذون الا أنهم وراء الكثير من القرارات السياسية ، وأصبح لهم دور كبير في الاقتراحات ورسم السياسات .

وبهذا فان الادارة ليست أداة محايدة في تنفيذ القانون بل تشترك مع المجالس التشريعية في وضع السياسة العامة عن طريق تقديم مشاريع القوانين التي يتقدم بها الخبراء في الادارة .

واذا كانت القوانين ذات أهمية فان تنفيذها لا يختلف عن وضعها ولهذا فدور التنفيذ هام جدا وخاصة في الدول النامية التي تضع خططا طموحة ولكنها تفشل أحيانا في انجازها لأن الادارة تعجز أو لا ترغب في تنفيذها .(2)

هذا ما يتعلق بنشأة الاصطلاح ذاته . أما فيما يتعلق بمفهومه وتعريفه ، فقد تعددت التعاريف والاتجاهات في ذلك .

---

(1) د . محمد سعيد أحمد ، مقال تحت عنوان التطورات الحديثة في مجال الادارة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية المتحدة ، مجلة العلوم الادارية شعبة الجمهورية العربية المتحدة ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الثاني ، أغسطس 1971 ، ص 35 ومابعدها .

(2) د . مصطفى أبو زيد فهمي ، مقال تحت عنوان : نظام الادارة المحلية في القانون المقارن ، مجلة العلوم الادارية ، شعبة الجمهورية العربية المتحدة السنة الثالثة ، العدد الأول ، يونيو 1961 ، ص 140 ومابعدها .

فبالنسبة للأستاذ أربي ف. ليملس فنجده يستخدم مصطلح " الاصلاح الادارى" بمعنيين :

أ ـ التغيير الادارى ، أى التعديلات والممارسات التي تحدث ضمن الوحدات الادارية وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع .

ب ـ التحديث في البلدان النامية أى نقل تكنولوجية الادارة الغربية الى هذه البلدان .

ان التغيير الادارى بالمفهوم الثاني يشمل التبرير المنطقي لنقل المساعدات الفنية الداخلية والخارجية في الادارة العامة خلال العقدين المنصرمين ، ولأن المخططين الوطنيين والاداريين الساميين والنخبة التحديثية مثقفة ثقافة غربية ومقتنعة بجدارة هذا المفهوم فانها تتبناه لتحويل الجهاز البيروقراطي الى جهاز كفء ومنظم لدفع التنمية الى الأمام على طريقة التخطيط الاستثمارى ويؤمن هؤلاء أن الاستثمار يتطلب تحديد الأولويات وهذا يتطلب بدوره بيروقراطية كفؤة ومنظمة .

وهكذا نجد الأستاذ أ. ف. ليملس يتبنى مفهوم " المؤسسات الذى طرحه باسم الحكومات الذى يقول

" ان ما يميز البلدان المتخلفة عن البلدان المتقدمة هو وجود مؤسسات سياسية قادرة على تقديم شيء ملموس للصالح العام " ، والحكومات المتقدمة هي الحكومات التي تحكم بفعالية من خلال المؤسسات السياسية القوية . ولتحقيق ذلك يجب دراسة الحكومات القائمة والقوى السياسية المبنية عليها كالقيادة المهيمنة والعسكرتارية والأحزاب والنخبة البيروقراطية ، الخ . . .

اذا ، الفكرة الأساسية التي ينادى بها الأستاذ ليملس في مجال الاصلاح هي ربط مفهوم الاصلاح الادارى بالتنمية السياسية ، وذلك عن طريق التركيز على المفهوم المؤسساتي ، والمتمثل في الدور الفعال التي تقوم به الحكومات في مجال الاصلاح الادارى ، بعكس ما يجرى مثلا في القوى السياسية التي كثيرا ما تنادى بالوعد الكبير لشعوبها بعد نجاحها لكن دون جدوى. (٤)

---

(٤)

الترجمة للدكتور سالم جورج حجار أستاذ بمعهد العلوم السياسية والاعلامية ، الجزائر.

أما بالنسبة للأستاذ أحمد رشيد ، نجده يعرّف الاصلاح الاداري بأنه " هو عملية تغيير مقصود في عملية الأجهزة الادارية سواء عن طريق التغيير في التنظيم أو أساليب العمل أو في سلوكيات العاملين أو في كل هذه معا ". (1)

الا أن الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي يرى بأنه يعني " الأخذ بالأصول العلمية والوسائل الفنية للنهوض بمستوى الكفاية في الأجهزة الادارية للدولة "(2) كما أنه يتبنى تعريف المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية التي سبقت الاشارة اليه آنفا .

بينما الأستاذ فوزي حبيش فيرى أن مفهوم الاصلاح الاداري يجب أن يقوم على فلسفة واضحة المعالم محددة المعايير معروفة الأهداف ، وأن يسير وفقا لتخطيط معين يرمي الى تغيير أصيل في العمل وأساليبه وفي التنظيم وفي العنصر البشري وفي نظرة الناس لكل هذه الأمور ، ويجب أن تكون عملية مستمرة دائمة ، متجددة كاملة وشاملة كافة المستويات . (3)

ومهما تعددت التعاريف ، فقد وقع اختيارنا على التعريف الآتي ، والذي نراه ، حسب ما يبدو لنا شاملا ملما ـ هو تعريف الأستاذ ناجي البصام الذي يرى بأنه احداث تغييرات في أجهزة الدولة الادارية لتحقيق أهدافها بأقل تكلفة وعلى أعلى مستوى من الكفاية ، كما أنه ـ أي الاصلاح الاداري ـ يعني العملية التي بمقتضاها يتم تأهيل الجهاز لأداء دوره في المجتمع والتغلب على المشاكل التي تواجهه في أداء هذا الدور ، وهو يعني بذلك أن الجهاز الاداري أداة لتحقيق أهداف التنمية ، وأن مشاكل ذلك الجهاز وثيقة الصلة بالاطار الاجتماعي الذي يؤدي فيه الجهاز دوره . وعلى هذا الأساس هناك مفهومان للاصلاح الاداري يتمثلان في :

---

(1) ناجي البصام ، ادارة التنمية في العراق ومصر ، بيروت ، دار النهضة العربية ، سنة 1975 ، ص 279 .

(2) ناجي البصام ، المرجع السابق ، ص 299 .

(3) فوزي حبيش ، الاصلاح الاداري في لبنان ، دار العالم العربي 1974 ، ص 7 .

1 ـ اعادة تنظيم الجهاز الاداري للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة الى التنمية .

2 ـ علاج مشكلات الجهاز الاداري علاجا يتتبع موطن المشكلات الادارية في المجتمع بما يخلق جهازا اداريا يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الادارية . (1)

وعلى هذا فهناك مدخلان للاصلاح الاداري : أولهما مدخل تقليدي " جزئي " وهو يقتصر مفهوم الاصلاح على الجوانب التنظيمية أو الهيكلية للجهاز الاداري ، حيث يهتم فقط بالمشاكل الطارئة مما يجعل الادارة دوما هي " ادارة بالأزمات " وثانيهما يتسم بالشمول والتكامل ما بين الجوانب الهيكلية ودور الأفراد في التنظيم . كما يربط بين الجهاز الاداري وغيره من المؤسسات الاجتماعية التي يحقق بها المجتمع أهدافه . وهذا ما يطلق عليه بالاصلاح الاداري الشامل أو بالثورة الادارية الذي يجعل الادارة هي" ادارة بالأهداف " وليست " ادارة بالأزمات " .

كما أن المجتمع أو الحكومة نظام يتكون من هياكل متعددة لها وظائف محددة ، اذا ما حدث اختلال فيها أثر على النظام كله

المبادئ الأساسية للاصلاح الاداري :

تتلخص هذه المبادئ في ثلاثة عناصر أساسية :

أولا ـ أهداف الاصلاح الاداري .

ثانيا ـ تخطيط الاصلاح الاداري .

ثالثا ـ الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري .

وسنتطرق لكل العناصر فيما يلي باختصار .

---

(1) ناجي البصام ، ادارة التنمية في العراق ومصر ، المرجع السابق ، ص 297 ـ 298 .

أولا ــ أهداف الاصلاح الاداري :

تتحدد الأهداف مع طبيعة الاصلاح ذاته ان كان اصلاحا جزئيا ، أو اصلاحا جذريا ، فالاصلاح الجزئي هو الذي يهدف الى غايات محدودة ومحصورة لا تخرج عن نطاق أصحاب النفوذ والجاه والصفوة المختارة ، رغم الشعار الذي يتبناه الاصلاح الاداري وما يلاحظ على هذا النوع من الاصلاح فانه لا يشمل المجتمع ككل وانما المستفيد من هذا هما التكنوقراطيون والبيروقراطيون .

أما الاصلاح الاداري الشامل أو الجذري ، فهو يهدف الى خلق قدرات وكفاءات من أجل الاستخدام الأفضل للعلم والتكنولوجيا في الانتاج والخدمات لتحقيق التنمية الشاملة وبالتالي تحقيق الأهداف الوطنية . (1)

ثانيا ــ تخطيط الاصلاح الاداري :

يعتبر التخطيط في الوقت الحاضر عاملا أساسيا وجوهريا وحتميا في كل دولة مهما كان طبيعة نظامها السياسي .

كما نصت أغلب الدساتير والمواثيق عليه للتخلص من التبعية الاقتصادية والهيمنة . وهذا يتطلب جهاز اداري علمي يعمل لتحقيق الأهداف العامة . كما أنه يجب أن يؤخذ في حسبان أي مخطط ضبط الاجراءات التي تتعلق بالاصلاحات الادارية وتوقع الأزمات والامكانيات المادية والبشرية والظروف المحيطة .

كما يجب ترتيب الأولويات التي يصعب أحيانا التمييز بينها واذا ما تبنت الحكومات التخطيط من أجل تحقيق تنمية شاملة في كل القطاعات فان التخطيط يصبح جزءا من عملية التخطيط الشامل .

---

(1) يوسف خلوصي ، مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة 1973 ، ص 25 ومابعدها .

لكن قد تثور مشكلة تحقيق النتائج غير الفورية وكثيرا ما تكون على حساب جيل لآخر ، وهذا الأخير ربما لا يؤمن حتى بهذا الاصلاح لأن النتائج قد تكون بعيدة التحقيق .

وعلى الرغم من هذا فان التخطيط الاداري ذو فوائد جمة ، وهي الحصول على معلومات تمكن من معرفة المسائل الجوهرية والمسائل الثانوية ، كما يؤدي التخطيط الى اتخاذ قرارات سياسية مدروسة وقتيا وملائمة .(1)

وبما أن عمليات هذا الاصلاح ترمي الى علاج وحسم العديد من المشاكل الادارية التي تتفاوت في أهميتها والاسراع بها ، فان ذلك يحتاج الى نوعين من العمليات : الأولى آنية فورية وتقوم أساسا على خطة قصيرة الأمد تهتم بتنظيم العمل وموضوع التنظيم الاداري ، وأخرى غير آنية وبعيدة المدى تتطلب الكثير من التفصيلات والدراسات الطويلة المدى وتهتم بموضوع التنظيم العام للعاملين ، أي الادارة الفردية التي تتعلق بالتغيير السلوكي والفكري للعمال وكافة المشاكل التي يعانونها .

واذا كان الهدف الأساسي الذي يرمي اليه الاصلاح ، جزئيا ، أنشئت له لجان بسيطة . أما اذا كان يرمي الى اصلاح شامل يجب أن يشترط كل الأجهزة وهذا باشراف القادة السياسيين حتى يعطوه دفعا قويا . ولا ننسى ما مدى تأثير الخبراء والمستشارين والمشاركة الشعبية في نجاح عملية التخطيط للاصلاح الاداري .

ولنجاح التخطيط للاصلاح الاداري الشامل ، يجب أن تتوفر كل الامكانيات المادية والبشرية والهيكلية ، أو على الأقل توفير البيئة والمحيط العلمي لنجاح عمليات التخطيط ، ومن بينها توفير الخبراء والمستشارين الأكفاء واللجان العلمية المختصة الى جانب المشاركة الشعبية في ذلك .(1)

---

(1) أنظر المادتين 1 و 2 من الدستور الجزائري لعام 1976 . وأنظر الميثاق الوطني لعام 1976 ، ص 26 .

(2) د . سيد الهواري ، الادارة بالأهداف والنتائج ، ص 198 .

ثالثا ـ الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري :

من المتفق عليه لدى العلماء والباحثين في شتى مجالات البحث العلمي أن العمل الثورى المبدع الخلّاق لابد أن يكون عملا علميا ، لأن الثورة والتغيير دون العلم معناه مجرد انفجار نفسي وعاطفة عابرة لا تغير من الواقع شيئــا . فالعلم أداة فعالة للادارة الثورية ، وهو الذى يحقق النصر الثورى . فالأسلوب العلمي قد فرض نفسه في التنظيم بصفة عامة ، والاصلاح الادارى بصفة خاصة ، لأن المشاكل التي يعرفها كل من التنظيم والاصلاح الادارى لا تحل الا فـــي اطار علمي مخطط . وميزة هذا الأسلوب العلمي في هذا المجال أنه يعتمد على أسس ومبادئ أثبتت التجارب العلمية فاعليتها وصحتها ولو نسبيا .[1]

ان طبيعة الأمور وحقيقة التطور الثورى في جميع المجالات قد حددت ماهية الاصلاح الادارى المطلوب وطرقه ومداه ، فالهدف البعيد المدى لهذا الاصلاح لا يكمن في سياسة الترقيع للجهاز الادارى من زاوية أو أخرى ، أو حل مشاكــل عاجلة دون أخرى ، وانما يكمن بنوعية الاصلاح الذى يطلبه منا مجتمعنا وهـــو الاصلاح الادارى الجذرى الذى يتناول كافة الأفكار والقيم التي تسود الأجهزة الادارية ، وهذا لا يتم الا بالأسلوب العلمي الموضوعي ، وبهذا نكون قد اقتربنا من "ادارة الأهداف " التي تجعل من الاصلاح الشامل هدفها الأول والأخير .

وعندما نقول ان الأسلوب العلمي للاصلاح الادارى هو الأساس لأى تخطيط دقيق ، فاننا نقصد من ذلك بأنه لا يتم الا وفق برنامج زمني لخطوات شاملة تمثل كل خطوة منها دورا في ذلك البناء ، فمتى شرع في تنفيذ الخطة يكون قد تــمّ البناء كله .[2]

---

(1) أنظر : الميثاق الوطني الجزائرى ، لعام 1976 ، وزارة الأعلام الجزائرية ، ص 68 ـ 69 .

(2) د . علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للادارة والتنظيم ، القاهــــرة 1968 ، ص 443 .

كما يجب خضوع الأسلوب العلمي للواقع المعاش الذى تجرى عليه التجارب والدراسات العميقة . وهذه هي بالضبط مشكلة الكثير من الدارسين الذيـن لا ينتبهون لواقع مجتمعهم وينطلقون في ذلك من خلفيات وأرضيات لا صلة لها بالمجتمع الذين يعيشون فيه . وفي بعض الأحيان نجد العديد من الـدول المتخلفة التي تسعى لاستيراد التكنولوجيا دون وعيها بذلك . رغم أن هـذه الأخيرة غير محايدة دون اعتبار لواقعها وظروفها ولهذا كثيرا ما تظهر بعـض المشاكل والصعوبات ، لأن تنظيم مجتمع معين لا يمكن نقله الى مجتمع آخر برمته دون اعتبار لواقعه وتقاليده .

مـشـاكـل الاصـلاح الادارى :

ان مشاكل الاصلاح الادارى كثيرة ومـعـقدة ومتشابكة ، وجوهر الاصـلاح يكمن في طبقة التكنوقراطيين والبيروقراطيين التي كانت وراء كل المشاكل الـتي يعاني منها أى اصلاح ادارى ، لأنهم هم الذين يحركون الأجهزة الاداريـة ويطبقون النصوص .

فهذه الطبقة معروفة بعدائها المكشوف للاصلاحات الجديدة والجذرية ، التي تمس بنفوذها واستحواذها على الادارة والسلطة ، اللهم اذا كانـــت الاصلاحات تخدم مصالحهم الشخصية وتلبي مطامعهم المتنوعة التي ليس لهـا حدود .

كما تضع وتفتعل المشاكل والحواجز تجاه الاصلاحات الادارية التي تضعها القيادات السياسية المؤمنة بأهداف الجماهير ، وقد استطاعت في الكثير مـن الدول النامية (البيروقراطية) أن تجعل من الاصلاحات عبارة عن عمليات شكلية بعيدة كل البعد عن الواقع الاجتماعي وان كانت هناك عقبات أخرى تتجـدد بتجدد الاصلاح وهي :

---

(1) أحمد رشيد ، الاصلاح الادارى ، المرجع السابق ص 39 ـ 42 .

1 ـ فالكثير من الدول النامية مصابة بأعراض مرضية في جهاز اصلاحها الاداري ، ومن بينها عدم وجود أسلوب علمي يجعل من الجهاز في عملية الاصلاح فعالا ويتماشى والاختراعات الجديدة في حقل الادارة . الى جانب ذلك هناك هوة وانعزال بين جهاز الاصلاح وأجهزة التنفيذ ، دون أن ننسى عدم وضوح غايات الاصلاح الاداري من الناحية السياسية النهائية أمام الجهاز الاصلاحي .

2 ـ مجموعة مشكلات سكانية في الدول النامية منها : شيوع ظاهرة هجرة الأدمغة وتسرب العقول وهذا ما ينعكس على جهاز الاصلاح نفسه ، ثم هناك عامل الهجرة من الريف الى المدينة الذي يسبب التضخم في الأجهزة الادارية .

3 ـ عقبات تعليمية تدريبية ، وتتمثل في الضعف الملحوظ في المؤسسات ونظم التدريب والتعليم .

4 ـ عقبات ومشاكل ذات طابع ثقافي وحضاري كمفهوم القوم في الادارة .

5 ـ عقبات اقتصادية كقلة التمويل لانجاح الاصلاحات الادارية .

6 ـ عقبات سياسية خطيرة ، وتتمثل في حرمان المواطن من حقوق المواطنين التي نعني بها الحقوق المدنية والسياسية ، وخاصة حرية الرأي والادلاء بالفكر الحر تجاه الاصلاح ، واذا لم يتوفر ذلك كنا أمام النفاق الاداري الذي هو السبب الرئيسي في فشل الادارة . كذلك هناك ظاهرة مرضية أخرى تتمثل في جمود النظم الدستورية السائدة التي تعرقل من تعديل الأجهزة الادارية وعدم الاصلاح الاداري الشامل الذي لا يتماشى والنظام المركزي . ثم هناك عقبة سياسية أخرى تتعلق بعدم الانسجام بين القائد الاداري والقائد السياسي . أي العلاقة بين الحزب والادارة . وهذا ما ينعكس بدوره على اتخاذ القرار الذي لايتماشى وطموحات الشعب . أيضا هناك عدم الاستقرار السياسي للقادة مما ينعكس على الاصلاحات .

7 ـ المشكلة الاجتماعية ، وتتمثل هذه المشكلة أساسا في ضرورة تغذية مهارات خبراء ومستشاري الاصلاح بالقدرة على الأخذ بالنظرة الاجتماعية للمشكلات الادارية ، حتى يمكنهم تفهم وتطبيق القواعد العلمية في الادارة واستخدام مهارتهم وخبراتهم ومشورتهم في اطار يتفهم أهداف التغيير الاجتماعي تفهما سياسيا ناضجا .(1)

كل هذه المشاكل والعقبات التي تعترض الاصلاح الاداري متداخلة ومتشابكة ولا يمكن التغلب عليها أو ازالتها نهائيا الا في اطار اصلاح اداري جذري وشامل .

* * *

(1) أنظر ، الأستاذ أحمد رشيد ، ادارة التنمية ، المرجع السابق ، ص 137 .

مقترحات بالنسبة للادارة المحليـــــة

بعد دراسة نظام الادارة المحلية بالجزائر يمكننا اقتراح الآتي :

1 ـ نشير بضرورة توسيع الحريات الممنوحة للسلطات المحلية مع الاهتمام بمراجعة المركز المالي للهيئات الادارية المركزية في نهاية كل سنة مالية .

2 ـ الاهتمام بتعيين الكفايات الادارية الممتازة بالهيئات المحلية بعد التثبت من مقدرتها وصلاحيتها للاطلاع بوظائفها الادارية فاذا لم يتوفر العـدد الكافي من الموظفين الأكفاء الصالحين لتولي ادارة المرافق المحلية فـان نظام المركزية أفضل وألزم من نظام اللامركزية .(1)

3 ـ أن ينص في صلب الدستور على النصوص المقررة لاختصاص الجهات المحليـة برعاية كل الأمور التي تهم السكان المحليين وانشاء المرافق العامة المحلية لاشباع حاجات هؤلاء السكان لمنع المشرع العادى من سلب اختصاصـات المجالس المحلية ولتدعيم سلطتها في مباشرة جميع المسائل المتصلة لصالح هؤلاء السكان حتى تستمد هذه المجالس اختصاصها من الدستور مباشرة باعتبار أن هذا الأسلوب يتيح للمحليات المرونة الكاملة لمباشرة اختصاصاتها كما يقلل من فرص التدخل في شؤونها من جانب السلطة المركزية ويتفــــق ومتطلبات الخطة العامة للدولة .(2)

4 ـ من حيث الوصاية على الهيئات المحلية فمع تقديرنا للضرورات التي تمر بهـــا بلدنا وخاصة فيما يتعلق بعدم توافر العدد الكافي من المسؤولين الاداريين للاضطلاع بوظائف الادارة المحلية دون الرجوع الى الادارة المركزية فاننــا نقدر الضرورات التي تتيح للدولة حق التدخل في أعمال المجالس المحليـــة

---

(1) أنظر : د . محمد فؤاد مهنا ، مبادىء وأحكام القانون الادارى ، الناشــر منشأة المعارف بالاسكندرية ، طبعة 1975 ، ص 435 .

(2) د . عادل محمود حمدى ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، المرجع السابق ، ص 932 .

للتحقق من قيامها بما تفرضه عليها الخطة العامة من التزامات تتمثل في توفير الخدمات للمواطنين بقدر متساو في جميع أنحاء الدولة وبقصد الوصول الى اقامة توازن اقتصادى واجتماعي .

5 ـ أن يتولى المشرع تحديد الأعمال التي تخضع للوصاية عليها من جانب السلطة المركزية بدقة وفقا لقاعدة أصولية مفادها حرية المجالس المحلية في اصدار قراراتها فلا تخضع للوصاية الا في أضيق الحدود .

6 ـ التوسع في وسيلة النصح والارشاد والاستشارة وتقليص وسائل الوصاية نظرا للطابع الفني لاختصاصات الهيئات المحلية وحاجتها الى معاونة السلطة المركزية بما تملكه من خبراء وأجهزة بشرط ألا تحمل هذه التوجيهات والنصائح أى طابع الزامي .

7 ـ العدول نهائيا عن فكرة تصديق أكثر من سلطة وصائية على قرار واحد صادر من الهيئة المحلية منعا للتضارب وطول المدة .

8 ـ في حالة تطلب التصديق يتعين على السلطة الوصائية أن تسبب قراراتها الخاصة بالتصديق أو رفض التصديق وتحديد مدة قصيرة ، لأن في ذلك الزاما لها بدراسة تلك القرارات دراسة جدية .

* * *

دور الاستشارة في المنظمات الدولية

تتجه المنظمة الدولية نحو تصحيح الطابع الاختياري للوسائل السياسية والقضائية بوضعها تحت تصرف هذه الوسائل أجهزة محددة مسبقا .

الجمعية العامة للأمم المتحدة

وقد أصدرت الجمعية العامة في هذا الصدد قرارات خاصة بازالة كافة أشكال التمييز العنصرى وفتحت الباب للتوقيع والتصديق على الاتفاقية الدولية بهذا الشأن في 21 ديسمبر 1966 وتدين الدول الأطراف بهذه الاتفاقية التمييز العنصرى وتأخذ على عاتقها سياسة ازالة هذا التمييز بكافة أشكالـــه وذلك بكل الوسائل المناسبة لا سيما عن طريق التشاور فيما بينهم .

وقد تعهدت كل دولة من الدول أطراف الاتفاقية بتعديل أو الغاء أو ابطال أية قوانين أو لوائح من نتائجها ابقاء التمييز العنصرى ، وبهذا قـــد طرحت الاتفاقية جانبا واسعا من التشاور حول ازالة كافة أشكال التمييـــز العنصرى بطريقة سليمة وناجحة من أجل تأمين التطور والحماية اللازمين لجميع الدول الضعيفة والتي تطالب بحقها في الحياة ومشروعية حقها في تقريرالمصير بهدف تمتعها الكامل وعلى قدم المساواة بحقوق الانسان والحريات السياسية .

ويبدو لنا أن الدول الأطراف قد تعهدت باتخاذ الاجراءات العاجلة والايجابية من أجل ازالة كل تحريض على التمييز أو القيام به عن طريق القوة .

وتحقيقا لهذه الغاية ، نرى أن الدول الأطراف قد تعهدت باعتبار كل نشر للأفكار القائمة على الاستعلاء أو الكراهية العنصرية أو التحريض على التمييز العنصرى جريمة يعاقب عليها القانون الدولي .

ومن هذا المنطلق ظهرت الاستشارة في القضايا الدولية كعامل أساسي في حل المشاكل الدولية اما عن طريق انفرادى أو عن طريق لجنة أو عن طريق عرائض الى مجلس الأمن لابداء الرأى في الموضوع المتنازع عليه .

كما أن هذه الاتفاقية تشمل قائمة طويلة من الحقوق والحريات التي يتوجب من أجل التمتع بها حظر التمييز العنصري وإزالته ، فقد أوردت الاتفاقية حقوقاً وبصفة خاصة تحريم التمييز والحق في العمل والانضمام الى نقابات العمال والحق في المسكن ... الى غير ذلك من الأمور ، والهدف من هذا كله دراسة التقارير بشأن الاجراءات التشريعية أو القضائية أو الادارية وغيرها التي اتخذتها الدول الأطراف والتي يكون من شأنها تنفيذ نصوص الاتفاقية وتقديم المشورة أو المقترحات والتوصيات العامة على أساس دراسة التقارير والمعلومات المسلمة من الدول الأطراف والقيام بأعمالها بغية تسوية المنازعات بين الدول والخاصة بتطبيق الاتفاقية . أو مجموعات الأفراد الخاضعين لولاية الدول الأطراف التي تكون قد صرحت باختصاص اللجنة في ذلك وتقديم المقترحات والتوصيات بخصوص هذه التبليغات .

وتتعاون اللجنة بهذا الصدد مع هيئة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالعرائض التي يرفعها شعب كل دولة غير مستقلة .

ومن هذا نرى أن التسويات السياسية في المنظمة الدولية التي تتجلى عن طريق الاتصالات التي تسمح باجرائها بين أعضائها وما تملكه من حق التدخل في أي نزاع قد يبدو لها أنه يهدد السلم ولكن من يقرأ نصوص ميثاق الأمم المتحدة يجد أن هذه النصوص تحمل الأطراف المتنازعة على ايجاد تسوية سلمية بحيث لم تكن تستطيع اللجوء بالحرب قبل القيام بمثل هذه المحاولة ، كما وأن النصوص تلزم القيام بعرض النزاع على التحكيم سواء الى محكمة العدل الدولية أو الى مجلس الأمن . وكما تنص أيضا بامكان أن يلجأ أحد الطرفين المتنازعين الى المجلس لاجراء التحقيق أو القيام بالوساطة أو ابداء الرأي .

وفي حالة اخفاق هذه الوسائل الكلاسيكية (التحقيق والتحكيم والتسوية القضائية واللجوء الى المنظمة الاقليمية) فانها ستضطر حينئذ الى عرض نزاعها على المنظمة الدولية لاتخاذ الاجراءات المناسبة في هذا الشأن .

والمهم في هذا هو عدم الاكتفاء بهذه الأحكام والافادة بما يعادل حق رفع الشكوى مباشرة ويمكن في هذا الصدد رفع النزاع الى مجلس الأمن اما من قبل الأطراف المتنازعة أو أي دولة عضو في المنظمة أو الجمعية العامة أو الأمين العام .

ويحرص الميثاق على تمكين المجلس المذكور من الاطلاع على جميع المنازعات ويجوز عرضها على الجمعية العامة بشرط أن يكون المجلس قد تخلى عنها بموجب المادتين 12 و 24 من ميثاق الأمم المتحدة ، والجدير بالملاحظة أن بعض قرارات الأمم المتحدة تعتبر الزامية وتخرج نهائيا عن صفة الاستشارة ومن ذلك ، القرارات الخاصة بالتنظيم الداخلي للمنظمة (أي منظمة الأمم المتحدة أو هيئاتها)، ومن ذلك أيضا القرارات التي يصوت عليها بالاجماع فهي ملزمة .[1]

وتذهب الولايات المتحدة هذا المذهب بحيث تضع بعض قرارات الأمم المتحدة في مصاف مصادر القانون الدولي المنصوص عليها في المادة 38 من نظام محكمة العدل الدولية[2] .

وهناك رأي يضع قرارات الأمم المتحدة موضع الاتفاقية بحيث لا تعتبر ملزمة الا بالنسبة للأطراف التي صادقت على الاتفاقية ، والعكس صحيح .[3]

وفي اعتقادنا أن القضية تعتبر جد شكلية ومصطنعة بحيث أن الدول الغربية سيما العظمى منها مع الولايات المتحدة تشكل بموقفها عائقا في سبيل تطبيق كثير من قرارات الأمم المتحدة لتجعل منها مجرد حبر على ورق بحيث أن مجرد امتناع دولة واحدة عن التصويت يضعف من قرارات الأمم المتحدة ويجعل منها مجرد رأي استشاري ، أضف الى ذلك حق الفيتو الذي يقتصر على نفر من الدول وهو ما يقضي بصفة غير مباشرة على قرارات الأمم المتحدة وتقف عائقا في سبيل تطبيقها .

---

(1) الأعمال التحضيرية

(2)

(3) نفس المرجع ص 21 ـ 22 .

وحتى تخرج قرارات الأمم المتحدة من صفتها الاستشارية وتقضي عليها القوة الالزامية يجب أن يعاد النظر أساسا في مصادر القانون الدولي المشار اليهما في نظام محكمة العدل الدولية (المادة 38) بالاضافة الى ضرورة معرفة الهدف من اصدار قرار ما . وتخلصا من كل تهرب يجب أن توضح القرارات موضح القانون العرفي .

محكمة العدل الدولية

هذا وان المؤسسات القضائية الدولية تملك وحدها حق اقصاء الحكم الصادر وتفسير القانون في المنازعات المتعلقة بين أطراف دولية .

وقد يكون من الواجب في النظام العامل أن تعرض المنازعات الدولية ذات الطابع الحقوقي على محكمة مؤلفة من قضاة مستقلين عن الأطراف ويكون قرارها نافذا حكما لا استشاريا .

وقد تجاوزت محكمة العدل الدولية الدائمة المحدثة عام 1920 منذ هذه المرحلة البسيطة وتحولت بعد الحرب العالمية الثانية عام 1945 الى محكمة العدل الدولية ومع ذلك نجد فيها آثار للتحكيم والاستشارة والأخذ بها .

وكثير من الفقهاء يتشككون في حقيقة القانون الدولي وفي قيمته ، وهم يتساءلون ، ان كان قانونا حقا طالما لا توجد وسيلة فعالة تلزم أحكامه بالقوة ، ويرتابون فيما اذا كانت الأمم التي تبدى عزوفها جهارا عن الخضوع للاجراءات القضائية ، تقبل في يوم من الأيام نظاما شاملا قائما على القانون الدولي ويشيرون كذلك الى احجام الدول عن استخدام محكمة العدل الدولية في فض النزاعات بين الدول .

ويبدو لنا واضحا أن الدول لم تركز على الدور الهام الذى يضطلع به القانون الدولي في العلاقات الدولية كما ينبغي ، ولا على الآمال المعقودة عليه لاسيما في النظام القضائي الذى يحرزه وأعني به محكمة العدل الدولية . (1)

(1) من خطاب ألقاه (وليام روجرز) وزير خارجية أمريكا السابق الذى ألقاه في ندوة عقدتها الجمعية الأمريكية للقانون الدولي والذى نشر في المجلة الامريكية للقانون الدولي في عدد سبتمبر عام 1970 .

ويبدو لنا أن محكمة العدل الدولية اتجه نشاطها — في الآونة الأخيرة — الى التقلص تدريجيا وتحول عملها الى دور استشارى ، والسبب في ذلك نفور الدول من احالة النزاعات الدولية الى المحكمة ، لكونها لم تكن ترغب في قبول فكرة اللجوء الى المحكمة بطريقة أصولية ، وهي تتوقع أن تكسب بعض القضايا أو تخسر البعض الآخر ، ذلك أن المستشار القانوني للدولة ، كان يوصي بعدم الاحتكام اليها عند عدم تأكده من كسب الدعوى ، أو النصر .

ان الاحجام عن عرض قضية على المحكمة الا اذا كانت في حكم المكسوبة ، ذو فائدة في الأمد القريب من وجهة النظر الوطنية ، ولكن ما فات الدول حتى الآن ادراكه هو الفائدة في الأمد البعيد ، من وجهة النظر الدولية ، باقامة نظام لفض المنازعات الدولية بوسائل قانونية .

<u>دور محكمة العدل الدولية الاستشارى</u>

قلنا ان محكمة العدل الدولية اتجه نشاطها في الآونة الأخيرة الى حل المنازعات الدولية عن طريق الاستشارة واصدار الفتاوى ، فيا ترى ما هو الدور الذى لعبته هذه المحكمة وتلعبه في حل هذه المنازعات .

ولنذكر بهذه المناسبة — على سبيل المثال لا الحصر — أن بعض الدول وجدت فائدة من اللجوء الى المحكمة واستشارتها في فض منازعات يسيرة .

فمثلا ان فرنسا والمملكة المتحدة عرضتا عليها قضية خاصة بجزيرتين صغيرتين ، وأن بلجيكا وهولندا ، احتكمتا اليها في موضوع السيادة على عدد قليل من الرقع المتداخلة في أراضيها ، وقضية الصحراء الغربية .

ففي هذه القضايا وغيرها التي تناولت مسائل قانونية نسبيا ، استطاعت المحكمة أن تقرر مبادىء استشارية هامة في حل هذه المنازعات ، وذلك أن الفتاوى أو الاستشارة لها أهمية كبيرة في الايحاء بالثقة والتوصل لحل معقول يرضي الأطراف المتنازعة . (1)

---

(1) أنظر مجلة الحق ، يصدرها اتحاد المحامين العرب ، السنة الثانية ، العدد الثاني من عام 1971 ، القاهرة ، ص 32 .

هذا وقد شجع كثير من الدول الأخرى ووجدت نفسها من الأفضل عرض منازعاتها على المحكمة والطلب منها الابداء برأيها الاستشاري ، في قضاياها المتنازع عليها .

وان الحيوية التي تسود المنظمة تجعل الدعاوى المتعلقة بطلب الغاء قراراتها أمرا مقبولا وهذا الاجراء نجده موجودا في محكمة العدل التابعة للاتحادات الدولية الأوربية ، ومع ذلك فان النشاطات الدولية مقبولة دائما أمام هذه المحكمة .

ففي الاتحاد الاقتصادي الأوربي مثلا لا يجوز للسلطة التنفيذية الا اصدار آراء استشارية معللة وفقا لما نصت عليه المادة 170 من قانون المحكمة الأوربية الدولية .

أما في الأمم المتحدة فنظرا لتعذر طلب الالغاء الذى يسمح به النظام فان القضايا التي يثيرها تسير الأجهزة خاضعة لاجراءات طلب الاستشارة والآراء التي تتولى بها محكمة العدل الدولية بموجبها تفسير أحكام الميثاق .

ورغم أن الآراء الاستشارية لا تتمتع بالصفة الالزامية فانها تمنح للمحكمة سلطة حقيقية ولا يحق لأى دولة أن تمنع تأييد الطلب . (1)

هذا وان سير أعمال بعض المنظمات الدوليون يتمتعون بمحاكم ادارية كمحكمة الأمم المتحدة ، وكمحكمة منظمة العمل الدولية ومحاكم بعض الوكالات المتخصصة التي تضمن حقوقهم ومكاسبهم .

كما أن محكمة الاتحادات الأوربية تقوم بنفسها بهذه المهمة بالنسبة الى موظفي هذه المؤسسات وأبوابها مفتوحة الى الأفراد الذين قد يمسهم نشاط هذه الاتحادات .

---

(1) أنظر الرأى الاستشاري الصادر عام 1950 حول تفسير هذه الفقرة ، القانون الدولي ، تأليف رينيه جان دوبوى ، المصدر السابق ص 159 .

وأخيرا فان للفرد حق رفع شكواه الى لجنة ستراسبورغ في اطـــار الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان وألا يقوم بذلك كأحد رعايا دولة عضو في مجلس أوربا وانما بوصفه أحد رعايا دولة وقعت على الاتفاقية وأبرمته .

ونلاحظ هنا امتداد عمل المنظمة في طلب مجتمع العلاقات الدوليـة الذى تزوده باتفاقات ومؤسسات محدثة تحت رعايتها .

والواقع أن تداخل مجتمعين أصبح متعددا ووفيرا وهكذا نجد أهمية ابداء الآراء والاستشارة في الهيئات الدولية من أجل تحقيق الأمن والسلام ورفع المنازعات بين الأطراف المتنازعة بطرق سلمية عن طريق المشورة وابداء الرأى ، وهذا ما قرره مجلس الأمن في قرار اتخذه في 1963 وذلك بأن يقوم الأمين العام بتشكيل مجموعة من الخبراء والمشهود لهم (للبحث عن الطرق الكفيلة لمعالجة الوضع القائم في جنوب افريقيا من خلال تطبيق كامل وسلمي ومنظم لحقوق الانسان والحريات الأساسية على كافة سكان الاقليم ككل بغض النظر عن اللون ، وللنظر في الدور الذى يمكن للأمم المتحدة أن تلعبه من أجل تحقيق تلك الغاية) . وقد اقترحت مجموعة الخبراء الذى شكلها الأمين العام أن يقوم مجلس الأمن بدعوة حكومة جنوب افريقيا الى المشاركة فـــي مناقشات تجرى تحت رعاية الأمم المتحدة بشأن تأسيس مؤتمر قومي يكون ممثلا تمثيلا كاملا لكافة سكان جنوب افريقيا . وقد بينت اللجنة أن عدم تقديـــم جنوب افريقيا جوابا مرضيا سوف يترك مجلس الأمن بدون وسائل سليمة على معالجة الوضع ولم يبق أمامه سوى تطبيق العقوبات الاقتصادية .

ونتيجة احدى التوصيات التي وردت في تقرير مجموعة الخبراء قرر المجلس تشكيل لجنة خبراء مكونة من ممثلين عن كل دولة من الأعضاء الحاليين فـــي المجلس وذلك من أجل القيام بدراسة فنية وعملية ورفع تقرير الى المجلس بشأن تطبيق الاجراءات وفعاليتها وملاءمتها التي يمكن لمجلس الأمن اذا كان مناسبا اتخاذها بموجب ميثاق الأمم المتحدة .(1)

---

(1) مجلة الحق ، يصدرها اتحاد المحامين العرب ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، مايو 1971 ، القاهرة ، وثائق دولية ، الأمم المتحدة وحقـــوق الانسان ، ص 137 ـــ 133 .

جامعة الدول العربية :

هذا وان جامعة الدول العربية قد سلكت هي الأخرى في تعاونها مع المنظمة الدولية العالمية لاسيما اليونسكو واتخذت من التشاور وسيلة ايجابية عن طريق التعاون بين أمم العالم في ميادين التربية والعلم ، أهداف السلام الدولي ورخاء الانسانية جمعاء ، وهي الأهداف التي أنشئت من أجلهـــا منظمة الأمم المتحدة والتي نص عليها ميثاقها وقد جاء في المادة الثانية من اتفاقية جامعة الدول العربية والمنظمة الدولية " اليونسكو" في ميـــدان التربية والعلم والثقافة ما يأتي :

1 ــ تتشاور منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وجامعة الدول العربية بصفة منتظمة في المسائل ذات الأهمية المشتركة لتنسيق جهود هما لكي تتحقق الأغراض وأوجه النشاط المماثلة بينهما .

2 ــ تتولى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة احاطة جامعة الدول العربية بكل مشروع تتوسع في طبيعته وفي المنطقة الثقافية التي يقصد تحقيقه فيها أهمية مباشرة للجامعة العربية وتدرس جميع الملاحظـــات الخاصة بمثل هذه المشروعات مما تفيد ها به جامعة الدول العربية لتكفل تناسقا منتجا بين المنظمتين .

3 ــ تتخذ منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وجامعة الدول العربية بعد التشاور فيما بينهما جميع الاجراءات المناسبة التي تكفل لهيئتهما المختصة احاطة كاملة بنشاط المنظمة الأخرى كلما تدارست مسائـــل تتعلق بهذا النشاط .

4 ــ تجرى عند الاقتضاء مشاورات بين ممثلي المنظمتين للاتفاق على تقريـــر احدى الوسائل الكفيلة بعلاج مشاكل خاصة تهم المنظمتين معا .

ويجوز على الأخص أن تتضمن هذه الوسائل تشكيل لجان مشتركة .

ومن هذا نستنتج أنه يجب على المجتمع الدولي أن تحل سلطة المنظمة محل سلطة الدولة لأنها أصبحت تحتكر حق استعمال الاكراه المشــروع . والمهم في الموضوع هو صيانة النظام العام ؛ واذا أصيب بأي خلل فالضـرورة تقضي بعدم وزن قيمة الدول المتجابهة وانما المبادرة أولا الى اقامة السلـم عن طريق المشورة على أن يتم فيما بعد تقدير الحقوق المدعية وتشجيـــع التسويات وحل الخلاف القانوني .

وفي هذا الصدد يبدو لنا أن تتوافر لحل المنازعات بين الأطـــراف المعنية هو اتخاذ المشورة أساسا لحلها وعن طريقها بالامكان أن تتوصـل أطراف النزاع في حل قضاياها الى سبل تنفيذية . وقد قطعت المنظمـات الدولية أشواطا بعيدة في هذا المجال ولا زالت المنظمات الدولية تسعـى لتطوير الاستشارة والأخذ بها كأساس قانوني في حل المنازعات الدولية .

* * *

تخطيط الدراسة

قد تختلف طبيعة المهمة المسندة للاستشارى ، فقد تتضمن الفحص الشامل للمنظمة بأكملها ، ومما يتعين عليه دراسة أهدافها وتنظيماتها وطرق العمل والانتاج والوسائل التكنولوجية المستخدمة فيها والمركز المالي وفروعها والتشتت الجغرافي أو المكان والسلع التي تنتجها أو الخدمات التي تؤديها ووسائلها في ذلك الأداء والوضع التنافسي أو الاحتكارى الذى تعمل في ظله والنظم المالية والادارية التي تحكم العمل بها داخليا والنظم القانونية والمالية والادارية التي تنظم علاقتها بالدولة وتؤثر في نظمها المالية والادارية الداخلية .

وأيا كانت المهمة المسندة الى الاستشارى فانه يجب تحديد موضوعها ومداها ونطاقها بالاتفاق بين الاستشارى والجهة طالبة الخدمة الاستشارية ، هذا التحديد يفرض على الاستشارى القيام بما يسمى بعملية مسح استطلاعي استكشافي للتعرف على أبعاد الموقف وجوانبه المختلفة على نحو يسمح للاستشارى بوضع خطة الدراسة التي سيقوم بها على أساس موضوعي من حيث البرنامج الزمني للدراسة والوحدات التي تتم فيها والأفراد الذين سيتعامل معهم والبيانات والمعلومات اللازمة لاجراء الدراسة .

وتعتبر عملية المسح الأولى ضرورية في وضع خطة الدراسة وكذا الجداول الزمنية لمراحل تنفيذ هذه الخطة ، ويؤدى المدخل العلمي للدراسة على هذا النحو الى ضمان سلامة النتائج وبالتالي فعالية الخدمة الاستشارية ويفرض المدخل العلمي اتباع الخطوات الآتية :

أولا : تحديد الهدف ووضع خطة الدراسة لتحقيقه .

ثانيا : معايير تقييم الدراسة .

ونتناول كل من هاتين الجزئيتين من خلال العناصر التفصيلية لكل منهما على النحو الآتي :

أولا ــ تحديد الهدف ووضع خطة الدراسة لتحقيقه وتتطلب الدراسة مناقشة العناصر التفصيلية الآتية :

1 ــ تصميم المرشد الاحتمالي :

وتعتبر هذه الخطوة أهم مراحل العملية التخطيطية للدراسة الاستشارية لأنها تعني وضوح الهدف منها ووضوح أبعاد المهمة وجوانبها المختلفة ، هذا فضلا عن دلالتها على قدرة الاستشاري وخبرته ، وبالتالي هيمنته وتمكنه من الغوص الى لب المشكلة وزيادة احتمالات الوصول الى حل أمثل للمشكلة .

ويرتكز تصميم المرشد الاحتمالي على الأسس الآتية :

أ ــ اختيار أساس الحكم على النتائج : ويتحقق بصور مختلفة كالآتي :

1 ــ أقصى وفر مالي يمكن تحقيقه : أي الوصول الى :

ــ وقت أقل للعمل المباشر .

ــ جهد أقل .

ــ قدر أقل من العمل غير المباشر .

ــ تحقيق توازن بين العمل المباشر والعمل غير المباشر .

ــ خفض أو زيادة خطوات العمل .

ــ التحول الى مهارة أقل لأداء العمل .

ــ استخدام أقل المعدات .

ــ التحول الى آلات أو معدات أرخص .

ــ استخدام مساحة أقل .

ــ تحقيق عائد أكبر من العمل المنتج .

2 ــ تحقيق أقصى توافق ممكن مع محددات خارجية مفروضة على العمل مثلا :

ــ عدد أقل من العمال .

ــ وقت أقل من مهارات نادرة .

- وقت أقل من آلات نادرة .
- خفض وقت الانتاج .
- استخدام مساحة أقل .
- استخدام كمية أقل من مواد حرجة .

3 - تحقيق منتج أفضل من حيث وظيفته أو قابليته .

4 - رقابة أحسن على المواد أو الخدمات .

ب - التقدير الأولي لدرجة التغيير المطلوب تحقيقها :

وذلك بالنسبة للعناصر التي سبق عرضها لاختيار أساس الحكم ، فيكون التقرير الأولي التقريبي بالنسبة لأهم هذه العناصر مثلا (الوقت - الجهد - الوفورات الاقتصادية المختلفة . . . الخ) .

جـ - اختيار أفضل المجالات للتغيير :

وتتكون هذه العملية من شقين :

1 - اعداد قائمة بالتغييرات الممكن احداثها .

2 - تحديد النتائج المترتبة على كل تغيير مقترح .

وفيما يلي نتناول العناصر التفصيلية لشقي هذه العملية :

1 - اعداد قائمة بالتغييرات الممكن احداثها في المجالات المختلفة

هناك غالبا خمس مجالات أساسية وهي :

العمل : أى أنه من الممكن تغيير طريقة الأداء مما يجعل أى خطوة في التتابع الموجود للعملية أسهل في أدائها ، وفي هذه الحالة تعد قائمة ملحقة بالوظائف التي يمكن التفكير في طريقة أدائها .

المادة : أى هل يؤدى تغيير أى من الأدوات المستعملة أو الآلات أو تغيير في مكان العمل الى تسهيل أى من الوظائف التي تسهم في العمليات الواردة بالقائمة .

العملية التحويلية : هل يمكن تنفيذ أى من العمليات التي تجرى على المواد في طريقها من وقت الاستلام الى وقت التسليم وهل أى عملية في النظام القائم غير ضرورية .

تصميم المنتج : هل يمكن صنع السلع أو ارسالها في شكل أفضل ؟ وهـل نستطيع أن نغير التصميم أو التغليف أو التشطيب أو الوزن أو المسموحات ؟ فاذا كانت مؤسسة خدمية فتجرى هذه التساؤلات على أداء الخدمة وطريقة ووقت وأسلوب تقديمها .

المواد الخام : هل يمكن استخدام مادة خام مختلفة اختلافا قليلا أو طلب نفس المواد بشكل مختلف يكون أسهل وأفضل في استخدامها ، هل يمكن تغيير الشكل أو الحجم أو التغليف أو وزن العبوة أو المادة الخام نفسها بحيث تقلل من الفاقد في أثناء التصنيع .

2 ـ تحديد النتائج المترتبة على كل تغيير مقترح :

أى اختيار عدة عوامل تؤثر على التغيير المقترح وهي :

- كمية العمل ومدى التكرار الذى يعد شيء في العمل .
- الوقت الذى تستغرقه العملية .
- الوقت المستغرق في الوحدة الواحدة
- الوقت المتاح لاحداث التغيير .
- قيمة المواد المستخدمة مثلا .
- الوقت اللازم لاجراء الدراسة الاستشارية .
- الفاقد من الانتاج في أثناء فترة التغيير .
- مجهودات اعادة التدريب اللازمة لتحقيق التغيير .
- الوفر المحتمل نتيجة التحسينات .
- الأشخاص الذين سيتأثرون بالتغيير .
- سياسات المنظمة التي ستتأثر بهذا التغيير .
- رأى الأفراد في المنظمة الذين سيتأثرون بطريق غير مباشر بهذا التغيير .

2 ـ جمع وتسجيل الحقائق والبيانات :

يساعد وضع المرشد الاجتماعي على تحديد البيانات والمعلومات والاحصاءات والحقائق وحتى الملاحظات التي يجب أن توضع في الاعتبار ليتم تجميعها على نحو يساعد على نجاح المهمة الاستشارية ، وذلك لأن عملية جمع الحقائق تشكل أهمية عالية في هذه المهمة لأنها تعين الاستشارى في وضع استنتاجاته عن الموقف واقتراح التحسينات اللازمة ، ولن تكون لاقتراحاته وتوصياته قيمة تذكر اذا لم تكن مرتكزة على حقائق ومعلومات دقيقة وكافية ، وبديهي كلما كانت المعلومات صحيحة أدت الى تيسير مهمة الاستشارى ونجاحها في جميع مراحلها ، فمثلا عندما يعرض الاستشارى اقتراحاته للمناقشة مع المسؤولين بالمنظمة فان موقفه سيكون ضعيفا اذا لم يكن على علم بمختلف النقاط التي تثار في المناقشة ، وعلى العكس من ذلك ستلاقي توصياته الاهتمام والاحترام المناسبين اذا ما أظهرت المناقشة هيمنته على المعلومات والبيانات أو أنه على علم بمختلف أوجه العمل الذى يؤدى في المنظمة طالبة الاستشارة .

ومن الأهمية بمكان أن يتم التركيز على البيانات والمعلومات والاحصاءات والحقائق الضرورية للمهمة الاستشارية ، فالمعلومات الزائدة تمثل جهدا ضائعا في حد ذاته ، كما وأنها تعيق الى حد كبير عملية التحليل .

واذا كانت عملية جمع وتسجيل الحقائق والبيانات تمثل مرحلة بالغة الأهمية في الدراسة الاستشارية فانها تستنفذ جزءا من وقت العاملين بالمنظمة وكذلك من وقت الاستشارى الأمر الذى يتعين معه أخذ ذلك في الاعتبار في تحديد تكلفة المهمة الاستشارية وبين الفوائد المحتملة التحقيق .

3 ـ تحليل الحقائق والبيانات واستخلاص النتائج والحلول والبدائل :

وتعتبر هذه العملية المرحلة التالية بعد جمع الحقائق والبيانات اللازمة للدراسة ، حيث يتم فيها تحليل هذه الحقائق والبيانات ومعرفة ما اذا كانت هناك بيانات أو معلومات ناقصة فيعمل على استيفائها ، وهكذا حتى تتكامل

المعلومات فيخضعها للتساؤلات السابقة ، وفي هذه المرحلة يركز الاستشاري على اكتشاف ما قد يكون هناك من مؤشرات دالة على وجود مشكلات أو أوجه قصور أو تأخير أو فاقد أو غيرها . . . الخ .

ويقوم الاستشاري على ضوء هذا التحليل لوضع الاجابات المناسبة على تساؤلاته بالاضافة الى ما يكون قد تم تسجيله من ملاحظات وانتقادات تشكل دلائل ملموسة ومباشرة عن أوجه قصور وضياع .

وجدير بالذكر أن تشخيص وتحديد المشكلات هو أدق وأهم جانب في مهمة الاستشاري وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على خبرته ومهارته .

ان الاستشاري الحصيف لا يتوقع أن تظهر له المشكلات واضحة جلية من بين الحقائق المجمعة فقط .

واذا كان تحديد المشكلة هو نصف الحل ، كما يقولون ، فان مهارة الاستشاري وخبراته تظهر في استخلاص النتائج واقتراح الحلول والبدائل ومزايا كل حل وكل بديل يقدمه للمنظمة في ظل الظروف التي تعمل فيها وعلى نحو يتفق وامكانياتها والعائد الاقتصادي للمنظمة نتيجة الأخذ بالاستشارة .

4 ـ مناقشة الحلول والبدائل :

ان الحلول التي يتوصل اليها الاستشاريون دون التشاور مع الأفراد التنفيذيين الذين سيتأثرون بها من المتوقع لها أن تكون غير عملية الى حد كبير . (1)

وذلك لأن التعاون بين الاستشاري والأفراد التنفيذيين أمر بالغ الأهمية لضمان فعالية الاستشارة ، فقد تكون للتنفيذيين ملاحظات عملية مستمدة من خبرتهم في التطبيق تساعد على ضبط ودقة الحلول المقترحة وذلك بتعديلها في حالة أخذ هذه الملاحظات في الاعتبار والحسبان واعداد التقرير النهائي على هذا الأساس العلمي السليم الذي لم يغفل مشكلات الواقع .

---

(1) د . حنفي محمود سليمان ، الادارة : منهج تحليلي ذاتي ، دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية 1976 ، ص 211 .

ويعمل الاستشاري المتمرس على استغلال فكرة اشتراك التنفيذيين بالمنظمة في دراسته بابراز المقترحات والتعديلات التي جاءت نتيجة ملاحظاتهم لضمان رضاهم وقبولهم لتوصياته ، وجدير بالذكر بأن نزول الاستشاري عن رأيه في بعض المسائل البسيطة وغير الهامة أمر يتسم بالحكمة والخضوع لاعتبارات واقعة وعملية ، الا أنه لا يجب تحت أي ظرف من الظروف التضحية بالتوصيات الجوهرية التي تتفق مع حقائق الأشياء بغرض الوصول الى حل موفق أو حل اتفاقي لأن المهمة الاستشارية في مثل هذه الحالة تفقد فاعليتها تماما أمام الاعتبارات الشخصية التي يجب ألا تطغى على الاعتبارات الأساسية .

ولذا يمكن القول بأن مناقشة الحلول والبدائل يحقق نتيجتين هامتين : أولهما اثبات صلاحية المقترحات للتنفيذ ، وثانيتهما الوقوف على ما عساه قد يكتشف من صعوبات عند التنفيذ ، ومن هنا تأتي أهمية مناقشة الحلول والبدائل لتأكيد فعالية المهمة .

5 ـ اعداد التقرير النهائي :

بعد مناقشة الحلول والبدائل مع التنفيذيين وتسجيل ملاحظاتهم أو اعتراضاتهم ووجهات نظرهم يقوم الاستشاري في حالة اقتناعه بالملاحظات الموضوعية باجراء التعديلات اللازمة على توصياته مستبعدا الاعتراضات المبنية على أهواء شخصية ، وينتهي الى اعداد تقريره في شكله النهائي .

وغالبا ما تكون المقترحات في شكل مذكرة أو تقرير رسمي يوضح التوصيات والمقترحات في شيء من التفصيل مع تزويد المقترحات بالخرائط الموضحة لها والتي تساعد على تفهم الموقف قبل وبعد التوصيات ، وكذلك الرسوم البيانية والجداول الاحصائية التي تبين ما يترتب على الأخذ بالمقترحات الجديدة من اقتصاد في الوقت وفي الجهد وفي النفقة باعتبار أن العامل الاقتصادي غالبا هو أهم العوامل في ابراز النتائج وأسهل المقاييس في قياس العائد من الاستشارة .

ويعرض التقرير النهائي عادة على السلطة التي كلفت الاستشاري بالدراسة ، وغالبا ما تكون الادارة العليا في المنظمة ، ومن الأنسب أن يعرض الاستشاري تقريره شخصيا على رئاسة المنظمة حيث تتم مناقشة وعرض التوصيات اجمالا وعرض الصعوبات التي قد تصادف التنفيذ ، فاذا كان هناك اقتراح مثلا باستخدام معدات أو أجهزة جديدة أو بتغيير في نظم واجراءات العمل فانه من الأنسب لفعالية الخدمة الاستشارية أن يتضمن التقرير النهائي ملحقا عن توفير دورة تدريبية للعاملين للالمام بكيفية التشغيل أو الاستخدام أو التنفيذ ومدة هذه الدورة وكيفية اتمامها وحبذا لو قام الاستشاري بتصميم البرنامج المقترح والاشتراك أو الاشراف على تنفيذه .

6 ـ متابعة التنفيذ (لقاءات وايضاحات لتيسير التنفيذ) :

تختلف التطبيقات العملية في درجة مشاركة الاستشاري في تنفيذ مقترحاته خاصة اذا كان من خارج المنظمة (لأن الاستشاري من داخل المنظمة غالبا مايكون لديه الوقت لهذه المتابعة أو الاشتراك بل هما واجبه الأساسي داخل المنظمة) .

فقد تنتهي مهمة الاستشاري بمجرد تقديم تقريره ، وقد يشترك الاستشاري اشتراكا فعليا في التنفيذ خاصة اذا نص عقد استخدامه على ذلك .

وأيا كان الأمر فان الاستشاري يجب أن يكون على صلة بشكل ما لمتابعة التنفيذ وذلك لضمان نجاح وفعالية الخدمة الاستشارية التي تتمثل في هذه المرحلة في معالجة ما قد يسفر عنه تطبيق التوصيات من مشكلات لم تكن في الحسبان عند وضعها .

وبالتالي فعليه أن يكون مستعدا لابداء النصح والارشاد والقيام بما يلزم من ايضاح أو تفسير شفويا كان أم مكتوبا .

ثانيا – معايير تقييم الدراسة :

لعل أهم معايير تقييم الدراسة تكمن في المدخل العلمي الذى اتبعه الاستشارى من حيث تحديد الهدف من المهمة ومجالها والخطة العامة والمرشد الاحتمالي والنتائج المتوقعة والبيانات والمعلومات المطلوبة وكيفية الحصول عليها وهل روجعت الخطة مع العميل .

وفي أثناء تنفيذ خطة الدراسة المتفق عليها هل عمل الاستشارى بطريقة بناءة مع أفراد المنظمة العميلة وهل استطاع أن ينقل اليهم مهارات وأساليب تكنولوجية يكون قد استخدمها أو طبقها .

ولعل أهم سؤال يطرأ على الذهن بعد انجاز المهمة الاستشارية هو هل حققت الدراسة أهداف المهمة في ضوء خطة العمل المتفق عليها مع المنظمة ارتكازا على المرشد الاحتمالي والبرنامج الزمني التفصيلي لهذه الخطة .

هناك اجابات شاملة تتسع للرد على هذه الأسئلة وغيرها وهي :

(ان اقتناع المنظمة العميلة وموظفيها بما ورد بتقرير الاستشارى من توصيات وقبولها لتنفيذها يعتبر أفضل معيار لتقييم الدراسة) ، ومع ذلك فان هناك بالاضافة الى ذلك معايير أساسية لابد من التعرض لها لتقييم المهمة الاستشارية وهي :

1 – الاقتصاد في الوقت والجهد والتكلفة :

من الطبيعي أن كل من يتصدى لمشكلة انما يسعى لايجاد حل لها ، ولكن ينبغي أن نأخذ في الاعتبار عند مناقشة أية مشكلة أن الهدف الأساسي ليس ايجاد حل لهذه المشكلة بقدر ما نهدف الى التوصل الى قاعدة عامة تمنع نشوء مشكلات مماثلة مستقبلا بمعنى ألا يكون الحل حلا مؤقتا ، وانما حلا دائما يقضي على أسباب المشكلة سواء كان بتعديل لوائح أو سياسات قائمة أو نظم عمل أو استخدام وسائل غير مناسبة أو غير اقتصادية أو الغائها أو استبدالها بغيرها الى غير ذلك من الحلول ، حتى لا تختفي المشكلة مؤقتا وتظهر بعد فترة قصيرة فيشكل هذا عبئا اقتصاديا على المنظمة .

ان من أهم واجبات الاستشارى أن يضمن تقريره جزءا مستقلا عن دراسة الجدوى للمشروع الذى يقترحه ويجب أن يؤخذ في الاعتبار مستوى مهارة القوى العاملة المتاحة والظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تعمل في ظلها المنظمة .

وذلك يساعد المنظمة العميلة على تقييم العائد الاقتصادى من المهمة الاستشارية وبالتالي قبولها والعمل على تنفيذها كما تساعد الاستشارى في الاستيثاق من أن دراسته لم تتجه الى المبالغة في المثالية " أو الكمالية أوالدقة الزائدة ، ونعني بها هنا محاولة استبعاد أو تلافي أخطاء بسيطة مقابل تحميل المشروع بتكاليف باهظة" . (1)

ويعتبر تحقيق الاقتصاد في الوقت والجهد والتكلفة المعيار الذى تقيس به المنظمة دائما فعالية الاستشارة .

2 ـ الربح في مجال الأعمال وتيسير أداء الخدمة في المنظمات الحكومية :

يعتبر الربح أو الفائض في مجال الأعمال أحد المقاييس الهامة التي يمكن الاهتداء بها للحكم على مدى كفاية المشروعات اذ هو الهدف الأخير لتلك المشروعات حيث يعكس تحقيق المشروع للأهداف التي من أجلها وضع المستثمرون أموالهم فيه . لذلك فان جهود الادارة في تحسين الكفاية الانتاجية تهدف في النهاية الى زيادة الأرباح وتدعيم مقومات المشروع ، وهكذا نرى أن الرغبة في البناء والاستمرار في دنيا الأعمال هي التي تحمل المشروع على مداومة التطور وتحسين طرق التشغيل وتنمية الكفاية ، وبالتالي فان استخدام الادارة لخدمات الاستشاريين تبتغي من ورائها تحقيق منتج أفضل ومبيعات أكثر وأرباح أكبر .

---

(1) د . زكي محمود هاشم ، أساليب النظم وطرق العمل ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، وثيقة رقم 147 ، القاهرة 1973 ، ص 37 .

فاذا كانت نتيجة المهمة الاستشارية لا تساعد على تحقيق الربح أو حتى على الاحتفاظ بمستوى الأرباح الحالية في ظل ظروف تنافسية طارئة ، فـــان الخدمة الاستشارية تكون أخفقت في تحقيق المستهدف بالنسبة للمشروع .

أما في مجال المنظمات الحكومية فمن الواضح أن الربح ليس معيارا للنجاح أو فشل المنظمة ، فقد تقوم هيئة السكك الحديدية بمد خط حديدي للواحات لا يؤدي تشغيله الى تحقيق ربح بل يمثل قدرا من الخسائر ولكن الهيئـــة تتحمله عن طيب خاطر لأنها تسعى أولا الى تحقيق خدمة وليس الى تحقيق ربح وليس معنى ذلك أن الادارة العامة لا تهتم بالربح وبالتالي تغفل الخدمة الاستشارية هذا الشق تماما ، ان أهم واجبات الخدمة الاستشارية للمنظمـات الحكومية هو تحقيق التوازن بين الحفاظ على المال العام (بمراعاة اقتصاديات الادارة السليمة وتبسيط الاجراءات وتقريب الخدمة للمواطنين في يسر وسهولة) من ناحية وضرورة أداء الخدمة من ناحية أخرى بمستوى جودة مناسب " فان الربح ليس هدفها ، بل الخدمة ذاتها حتى لو كانت خسارة "(1) .

نخلص مما تقدم أن معيار فعالية الخدمة الاستشارية في المنظمات هـــو تيسير أداء الخدمة وتقديمها بينما في مجال الأعمال هو الربح .

3 ـــ <u>الحلول المقترحة وامكانيات العميل</u> :

لقد بينا فيما تقدم ضرورة وأهمية مناقشة المقترحات والتوصيات التي يراهـا الاستشاري علاجا للمشكلة وذلك ليتعرف على آراء التنفيذيين والمسؤولين بالمنظمة طالبة الخدمة الاستشارية والتعرف أيضا على ملاحظاتهم وما يبدونه من آراء قد تكون صائبة ومعقولة بالنسبة لما قد يترتب على تنفيذ المقترحات من مشكـلات عملية أو انسانية .. الخ . كما أوضحنا أن الاستشاري الخبير يستطيع تحليـل هذه الملاحظات وأن يأخذ بالمقترحات الحيوية منها ويقوم بتعديل توصياته .

---

(1) د . محمود عساف ، ود . محمد عبد المنعم سلامة : أصول الادارة والتنظيم ، مكتبة عين شمس ، القاهرة 1976/1977 ، ص 46 .

ولحل المشكلة هنا تكمن فيما ينتهي اليه الاستشاري من توصيات مثـــلا باستخدام آلات أو معدات حديثة لعملية معينة في المنظمة بدون دراسة مدى الحاجة لهذه العملية ذاتها ، هذا من ناحية ، وقد يكون في استخدام هـــذه الأجهزة ما يفوق امكانيات المنظمة سواء المالية أو الاقتصادية أو الادارية .

كما أن وجود معدات أو أجهزة معينة بالمنظمة يجب ألا يقبل كدليل قاطع على أهمية العملية التي تؤدى بهذه الأجهزة ، أو أن هذه العملية تؤدى بأكبر كفاءة باستخدام هذه الأجهزة ، فقد يكون الأداء اليدوى أرخص وأدق في ظل ظروف مستوى أجور منخفض ، وبالتالي فالتوصية باستخدام أجهزة الكترونية فـي مثل هذه الظروف تعتبر توصية غير عملية ، خاصة واذا كانت امكانيات المنظمـــة لا تتحمل تكاليف ونفقات هذه الأجهزة .

وبصفة عامة فانه يمكن النظر الى نوع العمليات التي تؤدى بسرعة وبكفـــاءة وباقتصاد باستخدام أدوات معينة ، ومن أمثلتها العمليات الكبيرة والتكراريـــة كالأعمال الحسابية والاحصائية .

ومؤدى ذلك أن الحلول المقترحة بمعرفة الاستشارى يجب أن تكون في نطاق وقدرات وامكانيات العميل والا اعتبرت المهمة الاستشارية خسارة تحملتها المنظمة .

4 ـــ امكانية تدريب المنفذين على تطبيق النظام الجديد :

أن بعض الاستشاريين يوجهون اهتمامهم الكلي الى حل المشكلة القائمـــة المكلفين بها ، ولكن هذا الاتجاه سيؤدى بالضرورة الى أن الاستشارى قد يـترك المنظمة في نهاية مهمته " تماما " كما وجدها في بدايتها ، لقد عالج احـــدى أزماتها ، ولكن لم يحصل المسؤولون بالمنظمة على أية مهارات لمعالجة مشكـلات المستقبل بطريقة أكثر فعالية ، ومن ثم تسير المنظمة بنفس أسلوبها القديـــــم ، وبنفس المستوى الذى كانت عليـــه ، وربما صح تناقص في ثقتها بنفسهـــــا في حل مشكلاتها .

أما من ناحية التنفيذيين فان الاستشارة الفعالة هي التي تعمل على تصميم برنامج تدريبي للشرح والايضاح والمساعدة على تنفيذ النظام الجديد ، ولعل أنجح الوسائل في مثل هذه الحالة هي " تمثيل الأدوار " لأنها في النهاية تشكل نوعا من التعلم بالممارسة أيضا .

وكلما كان النظام المقترح كبيرا ، فيه بعض التعقيدات أو استخدام أجهزة أو معدات غير مألوفة ، كان تصميم وتنفيذ البرنامج التدريبي ضروريا لنجاح الاستشارة من ناحية ونجاح المنظمة من ناحية أخرى .

ويلاحظ أن هذا التفكير الرشيد عن العلاقة الاستشارية يحتاج الى كفاءة ادارية لا يكتسبها العميل بمجرد اخباره بها ، وانما عن طريق ممارسة لها .

ب - وضع قواعد وأسس تنفيذ الدراسة :

يكتمل نجاح المهمة الاستشارية بأن يتضمن التقرير فصلا أخيرا تترجم فيه التوصيات والمقترحات الى تعليمات ارشادية عن كيفية التطبيق أو التشغيل ، على أن يخصص جزء من هذا الكتيب أو الدليل الارشادي لكل عملية على حدة والتقسيمات التنظيمية التي تمر بها ومدى مساهمة كل موظف أو عامل فيها مع تحديد دوره بدقة .

ويعتبر هذا الدليل الارشادي بمثابة وسيلة تدريبية بالغة الأهمية في العمليات الطويلة أو التي يساهم فيها أكثر من وحدة ادارية وأكثر من موظف أو عامل داخل هذه الوحدة الادارية . وقد لا يتسع وقت الاستشاري الخارجي لاعداد هذا أو أنه يتطلب منه جهودا اضافية لم تؤخذ في الاعتبار عند تقدير الأتعاب . الا أن الاستشاري الداخلي يلتزم باعداد هذا الكتيب بالاستعانة بالمسؤولين عن التنفيذ .

وفي جميع الأحوال يجب أن يمهد الاستشاري بالتعريف لاعداد هذا الدليل الارشادي الذي يتضمن تعليمات التنفيذ ويمكن للمنظمة ذاتها اما تكليف الاستشاري الخارجي باعداده مع تعديل بنود الاتفاق أو الاسترشاد برأيه في كيفية اعداده داخليا بمعرفة أجهزتها الاستشارية والتنفيذية .

الخدمة الاستشارية كمجال اهتمام المنظمات الدولية والاقليمية والقومية

يلاحظ في العصر الحديث أن الخدمة الاستشارية ليست بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في احداث الاصلاحيات الادارية الكبرى في تحقيق نتائجها وفي تحسين ظروف الادارة وتطبيقاتها ، وتزايدت أهميتها في كثير من دول العالم كما تزايد عدد المشتغلين بها وازداد الطلب على الخدمة الاستشارية ايمانا بأهميتها وفعاليتها ، في تحقيق التنمية الادارية والاقتصادية والاجتماعية خاصة في الدول النامية ، فان البناء التنظيمي للجهاز الادارى لأية دولة لابد وأن يتضمن وحدات الجهاز الادارى للدولة سواء في مجالات الادارة العامة كشؤون الوظيفة العامة أو شؤون التنظيم وتطوير أساليب العمل أو التنمية الادارية بصفة عامة ، وسواء في مجال التخطيط أو في المجالات الأخرى المتعددة .

وقد بلغت أهمية الخدمة الاستشارية حدا جعل من الضرورى توفير هذه الخدمة على مستوى وحدات الجهاز الادارى فان مراجعة الهياكل التنظيمية لأية وزارة أو هيئة عامة أو شركة عامة تكشف عن وجود وحدات استشارية داخلية كوحدات الشؤون القانونية التي تقدم خدماتها في مجال الشؤون الادارية والقانونية وكوحدات التخطيط التي تقدم خدماتها في هذا المجال ، هذا بالاضافة الى وجود بعض المستشارين سواء في هذه المجالات أو في غيرها بجانب الرئيس الادارى لأية منظمة وفي غالب الأحوال يكون هؤلاء المستشارون من خارج هذه المنظمات كبعض أساتذة الجامعات أو معاهد الادارة ... الخ .

ونظرا للدور الهام الذى تلعبه الخدمة الاستشارية في مجال التنمية خاصة في الدول النامية فقد أولت هيئة الأمم المتحدة وأجهزتها اهتماما متزايدا لتوفير هذه الخدمات لهذه الدول تأكيدا لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ التعاون الدولي (ممثلة لوجهة نظر أعضائها) ، حين أقرت عام 1948 توصية المجلس

الاقتصادي والاجتماعي بانشاء مركز دولي للتنمية ونشر المعرفة الخاصة بفن وعلم الادارة العامة ، وفي عام 1949 بدأ عمل البرنامج الموسع للمعونة الفنية بقبول طلبات حكومات الدول المختلفة من المعونة في مجال التدريب في الادارة العامة ومع التطور المستمر للجهود الدولية في هذا المجال أنشيء قسم للادارة العامة كجزء من ادارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية حين اتسع الاقتناع بأن الادارة العامة المتطورة هي مطلب أساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . (1)

وتتخذ المعونة الفنية التي تقدمها الأمم المتحدة صورة خبير فردي أو قد تكون في صورة فرقة من الخبراء ، والمهم عمل مسح أو القيام بخدمة استشاريـة يدخل في نطاقها عدة ادارات حكومية ، ويمكن تطبيقها على الجهاز الحكومي كلـه . (2)

ومن ناحية أخرى فقد أدركت الدول النامية قصور امكانياتها المحلية فـي مجال الخدمات الاستشارية مع الايمان المتزايد بأهميتها لاحداث التنمية بكمل ملها ، لذلك اتجهت الى تجميع جهودها وامكانياتها في هذا المجال ، وعملت على انشاء مراكز اقليدية للتنمية الادارية باعتبارها ركيزة للتنمية الاقتصاديـــة والاجتماعية التي تنشدها وتعتبر المنظمة العربية للعلوم الادارية أبرز نمـوذج يجسد هذا الاتجاه لخدمة الدول العربية .

---

(1) د . ناصف عبد الخالق جاد ، الاصلاح الاداري في جمهورية مصر العربية (1952 ــ 1972) ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسيـة بجامعة القاهرة ، 1975 ، ص 147 .

(2) الأمم المتحدة (برنامج المعونة الفنية) ، الادارة العامة : مفاهيمها وصور التطبيق القائمة وخاصة في الدول النامية ، ترجمة ابراهيم شكر الله ، دار المعارف ، القاهرة 1962 ، ص 227 .

زيادة فاعلية وحدات المشورة والمعاونة :

ان وحدات المشورة والمعاونة تكون أكثر معاونة للادارة العليا وبالتالي أكثر فاعلية اذا توافر ما يأتي :

1 ـ أن تكون تبعية وحدة المشورة والمعاونة متناسبة مع درجة الاهتمام بتخصيص تلك الوحدة . فاذا أريد زيادة الاهتمام بالبحوث والتطوير مثلا أو بالتخطيط والمتابعة فانه يجب أن تكون التبعية للرئيس الاداري الأعلى مباشرة .

2 ـ التحديد الدقيق لاختصاص وحدة المشورة والمعاونة تحديدا واضحا حيث لا يتعارض اختصاص وحدات أو أجزاء أخرى في التنظيم ولا سيما على مستوى العملية الواحدة التي يرتبط اتمامها بأكثر من ادارة (مثل تعيين الأفراد ونقلهم من ادارة التنظيم وبين ادارة شؤون العاملين .

3 ـ وضوح الاختصاصات لكل العاملين بالوحدة وبباقي أجزاء التنظيم الأخرى ووعي العاملين بالمنظمة ككل ، بأهمية كل عمل وارتباطه بالأعمال الأخرى .

4 ـ توفير الأعداد اللازمة من الأشخاص الأكفاء الفاهمين للعمل في وحدات المشورة والمعاونة وتشجيع الأكفاء منهم على البقاء بنظم الحوافز والتطوير الوظيفي .

5 ـ عدم تجاهل الادارة العليا لمسؤوليات واختصاصات تلك الوحدات من حيث أن رأيها يجب أن يسمع على الأقل وليس ليؤخذ به بالضرورة فالقرار هو من حق الادارة العليا .

6 ـ ضرورة الالتزام بمبدأ العمل المنتهي .

حتمية القـرار الادارى

وقد أحسن القضاء تحديد مدى الاستشارة بتجنبه اعتبارها عدما قانونيا بل على العكس من ذلك فقد أعطاها أبعادا حقيقية أدت الى استحالة أيلولة حق التنفيذ والبت النهائي الى غير الهيئات الاستشارية أما على مستوى نظريـــة القانون الادارى فان أثر الاستشارة كان أقل حدة .

ولا يمكن الاحاطة بالطبيعة العميقة للاستشارة الا بالاعتقاد بأنها تساهـم فعليا في النشاط القانوني .

ونعني بتقديم الرأى والمشورة لصاحب القرار الادارى ولا يعني ذلـك أن السلطة صاحبة القرار حرة في أن تعرض الأمر على مستشاريها أو لا تعرضه ، بل هي ملزمة بأن تستشيره حين يوجب عليها القانون ضرورة الاستشارة والا كـان القرار الصادر بدون استشارة حين يوجب القانون ذلك محلا للطعن (المادتان 3/113 و 122 من دستور 1976 ، والمواد 125 و 2/148 و 149 و 180 و 182 و 191) .

وهناك العديد من أحكام المجلس الأعلى (الغرفة الادارية) تحتم ذلك .

ففي احدى القضايا تقول الغرفة الادارية : حيث أنه بموجب الأحكـــام المشتركة للمادتين 4 و 5 من المرسوم رقم 74 ـ 209 الصادر في 30 أكتوبـر عام 1974 المحدد كيفيات تطبيق المادة 28 من الأمر المتعلق بالمؤسســات ذات الطابع الاقتصادى لا يجوز لها بأى حال اجراء تعديل لهياكلها التنظيمية دون أخذ رأى موافقة اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة وتنسيق القوانين الأساسية والأجور المطبقة على موظفي القطاع العام وكذا المنح والتعويضات من كل نوع. (1)

---

(1) قرار رقم 29 بتاريخ 1978/4/15 ، ملف رقم 14434 ، المجلس الأعلى ، الغرفة الادارية .

وفي حكم آخر تقول انه في المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لا يجوز بأى حال اجراء التعديل في الهيكل التنظيمي دون الأخذ بالرأى الذى تبديــه اللجنة الوطنية المكلفة بالدراسة والتوفيق بين القوانين الأساسية والمترتبات المطبقة على موظفي القطاع العام وشبه العام. (1)

وبقرار آخر تقرر الغرفة الادارية أنه يتطبق على الشركة المدنية أن تطلب الرأى من اللجنة الاستشارية المنشأة بالأمر الصادر في 17/6/1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية للبحث عن ايجاد حل وتسوية ودية لهذا النزاع وبحث الطلب الموجه في هذا الشأن . (2)

وبقرار آخر تقرر المحكمة أن العناصر التي يحتوى عليها تقرير الخبرة ما هي الا ذات طابع استشارى (3) ، وبقرار آخر تقرر أنه يجب الأخذ برأى الخبير. (4)

يستفاد من ذلك حتمية الاستشارة ويستفاد من هذه القرارات أيضا أنه اذا كان مصدر القرار منطبق عليه استشارة ذوى الخبرة الا أنه ليس ملزما بالأخــذ بتقرير أهل الخبرة بل هو حر من أن يأخذ به أو لا يأخذ به حسبما تمليـــه الظروف .

وقد حاولنا ابراز ذلك لننتهي الى ادماجها داخل القانون الادارى وفي اطار الوظيفة الادارية فان تعقيدها وطرق التعبير عنها التي تخضع لنوع مـن المنطق الداخلي أدت الى الشك في أهميتها .

---

(1) قرار رقم 19 بتاريخ 1978/3/18 ، ملف رقم 14207 ، المجلس الأعلى ، الغرفة الادارية .

(2) قراررقم 34 بتاريخ 1978/5/13 ، ملف رقم 15669.

(3) قرار رقم 50 بتاريخ 1978/7/8 ملف رقم 15852 .

(4) قرار رقم 51 بتاريخ 1978/7/8 ، ملف رقم 13172.

فالاستشارة هي التي تقلل من مظاهر البيروقراطية في السلطة ، فهي تجعلها مفتوحة وواعية بمصالح الدولة وتطلعات الشعب مما يساعد على ازدهار البلاد .

والوظيفة الاستشارية عبارة عن الأمر الديمقراطي الذى يفرض التبادل والحوار المستمر بين الحكام والمحكومين .

ويبقى بعد ذلك انعدام الاشهار والنشر ، مما يؤدى الى تحويل اتجـــاه الاستشارة تحويلا خطيرا والعمل بالاشهار ولو كان ضئيلا بالاضافة الى تقنـــين النشاط الاستشارى عن طريق مساهمة قضائية ، كل ذلك يعتبر ضروريا لتحقيـــق أحد الوسائل الفعالة لمشاركة الأفراد في الادارة .

فالاستشارة اذا حركت في اطار اقتصاد المشورة تساهم بدون شك وبأثر فعال ولكنها أصبحت تندرج في أهداف ومقاصد محددة تماما واذا كانت الاستشـــارة تهرب عن مبعضها في بعض الأحيان فان كثيرا من التطبيقات تؤكد على ذلـــك المبدأ .

ويظهر ذلك على الخصوص في صياغة الخطة والمناقشات المذهبية ، ومن ثـم أصبح بالامكان القول بأن الوظيفة الاستشارية تبلغ السلطة المخولة للسلطـــــة المستشيرة .

أما الاستشارة سواء على مستوى العلاقات السياسية التي تعمل بموجبهـــا النظام السياسي أو على مستوى المبادىء التي تؤثر عليها وتتحكم فيها .

وهذه الآثار تكشف لنا أزمة حادة وتتمثل هذه الأخيرة في الصراع بين مبدأ الديمقراطية النيابية والموافقة التي يسعى الى الافصاح عنها المواطن .

فالتكييف الجديد انما هو انتاج موافقة لا يعد منها حد وباعتبار الاستشارة عامل توفيق في مخططاتها الكلاسيكية فانها تظهر اليوم وكأنها عاملا للتناقض فهي تجعـــل الواحد يهاجم الآخر (أى السلطة السياسية) والسلطة الاقتصاديـــة حسب مبادىء الموافقة المتعارضة .

لم تعد هي التي تحل مشكل التعارض اذ أنها عبارة عن شكوى هي الأخرى ولكن ضرورة الديمقراطية السياسية باقية وهي وحدها التي تمكن من القضاء على تحكم الفرد للجماعة والخطر الناجم عن الجمعية ، فهي كذلك تقوم بمهمة التحكيم على مستوى النفع العام .

وعلى المستوى القانوني فان الاستشارة في شكلها الجديد تناهض مجموعة من المفاهيم الرئيسية ، وهذا التحول يدور حول تجريد فكرة القرار القانوني الذى أصبح عبارة شكلية يستحان بها لحقيقة خارجة عنها ، فالقرار القانوني أصبح يؤكد على أزمة فكرة السلطة العامة ، والقانون الادارى كقانون أشخاص متفاوتة ينظر للأفراد كمجرد أشخاص فقط سيزول ويحل محله قانون يمتاز بالعدالة والمساواة .

* * *

= خـــاتمـــة =

ان بعض مشاريع القرارات قبل اصدارها تعرض على الهيئات الاستشارية بموجب نص دستور (1) او تشريعي وهذا لتفادي عدم كفاية القدرة الكمية والنوعية للوحدات الادارية . ويقترن ازدياد عدد الهيئات الاستشارية على مدى تقنية وديموقراطية الوظيفة التنفيذية كما تشارك مختلف الادارات في ابداء آرائها واعتراضاتها واقتراحاتها ولا تعد طلب الادارة رأى الهيئة الاستشارية غالبا الا اذا رأته مناسبا أو اذا أرادت مشاركتها في اتخاذ القرار ولم يقتصر دور الاستشارة على الميدان الوطني بل تجاوزه الى المجال العالمي .

(1) انظر الدستور الجزائري سنة 1976 الذى نص على انشاء المجلس الاعلى لتقديم الاراء حول كل القضايا المتعلقة بالامن الوطني الى رئيس الجمهورية .

(2) وانظر دستور 1958 الذى نص على انشاء المجلس الاعلى للدفاع المجلس الاقتصادى والاجتماعي الاعلى .

و لهذا نقترح أن تكون الهيئات الاستشارية متخصصة و ذات خبرة فنية و مهنية بعيدة عن التأثر بعوامل الصداقة الشخصية أو القرابة أو النفوذ مما يتطلبها موضوعية ، و أن تعتمد بالدرجة الاولى على تجارب المستشار و مدى تعاونه و الثقة المتبادلة بينه و بين الجهة طالبة الاستشارة ، كما يجب أن يتحلى بالتمييز الدقيق و التقسيم و الفصل السليم كما يجب أن يتوافر في المستشار ما يلي :

1- أن يكون قادرا على التعامل و التفاهم و كسب ثقة المستشار لكي يتسنى له توضيح المسائل الغامضة و متزنا و محترما و ذا خبرة واسعة .

2- أن يكون قادرا على التنبؤ و التخطيط و التنظيم .

3- أن تحدد بدقة و وضوح الاختصاصات منعا للتعارض

4- توفير الاعداد اللازمة من الاستشاريين لمساعدة الادارة في أداء مهامها

5- احترام الادارة العليا للرأي الاستشاري المقترح مع حقها في الاخذ به أو رفضه . و هذا لا يمنع من تقديم توصيات و اقتراحات تؤدي الى تحقيق التنظيم السائد لتفادي المشاكل المستقبلية . و كلما كانت الاستشارة مبنية على الملاحظات اليومية و الوقائع المستقاة من التنفيذيين كلما كانت ناجحة لانها تضمن رضا و قبول الاخرين .

و قد أحسن القضاء في الجزائر عدم اعتبار الاستشارة عدما قانونيا فقد اعطاها ابعادا حقيقية و هذا ما نجده في القرارات الصادرة من مجلس الاعلى الذي لم يترك الحرية المطلقة للجهة صاحبة القرار في أن تعرض الامر على مستشاريها أو لا تعرضه بل هي ملزمة بأن تستشيرهم حين يوجب عليها القانون ضرورة الاستشارة ، و الا كان القرار الصادر بدون استشارة محلا للطعن و هناك العديد من احكام المجلس الاعلى (الغرفة الادارية) توجب ذلك

ففي احدى القضايا تقول الغرفة الادارية : حيث أنه بموجب الاحكام المشتركة للمادتين 4 – 5 من المرسوم رقم 74 – 209 الصادر في 3 . 10 . 1974 المحدد كيفيات تطبيق المادة 26

.../...

من الامر المتعلق بالمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لا يجوز بأي حال اجراء تعديل لهياكلها التنفيذية دون اخذ رأي موافقة اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة وتنسيق القوانين الاساسية والاجور المطبقة على موظفي القطاع العام وكذا المنح والتعويضات من كل نوع (1) وفي حكم آخر تقول انه في المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لا يجوز بأي حال اجراء التعديل في الهيكل التنفيذي دون الاخذ بالرأي الذي تبديه اللجنة الوطنية المكلفة بالدراسة والتوفيق بين القوانين الاساسية والمرتبات المطبقة على موظفي القطاع العام وشبه العام .

وفي قرار آخر تقرر الغرفة الادارية انه يتعين على الشركة المدعية أن تطلب الرأي من اللجنة الاستشارية المنشأة بالامر الصادر في 17.6.1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية للبحث عن ايجاد حل وتسوية ودية لهذا النزاع وبعث الطلب الموجه في الشأن (2) .

وبقرار آخر تقرر المحكمة أن العناصر التي يحتوي عليها تقرير الخبرة ما هي الا ذات طابع استشاري (3) وبقرار آخر تقرر بأنه يجب الاخذ برأي الخبير .

يستفاد من ذلك حتمية الاستشارة ويستفاد من هذه القرارات ايضا أنه اذا كان مصدر القرار متعين عليه استشارة ذوي الخبرة الا أنه ليس ملزما بالاخذ بتقرير أهل الخبرة بل هو حر في أن يأخذ به أولا يأخذ به حسبما تمليه الظروف .

(1) قرار رقم 29 بتاريخ 20.4.70 ملف رقم 14464 المجلس الاعلى الغرفة الادارية .

(2) قرار رقم 10 بتاريخ 10.3.1971 ملف رقم 14207 المجلس الاعلى الغرفة الادارية

(3) قرار رقم 48 بتاريخ 13.5.1970 ملف رقم 15669

(4) قرار رقم 50 بتاريخ 3.1.1970 ملف رقم 18302 المجلس الاعلى الغرفة الادارية

(5) قرار رقم 51 بتاريخ 7.3.72 ملف رقم 18278 المجلس الاعلى الغرفة الادارية

و هذا ما يؤكد الشورى و وجوب اتخاذ سبيلهما اصلا عاما في السياسة و الادارة تجد سندها في القرارات الصادرة بالاجماع او الاغلبية
ولذا نقترح :

1- اذا كان مدير الادارة أو رئيس لجنة من غير أهل الاختصاص ففي مثل هذه الحال يجب عليه الاخذ بمبدأ الشورى تطبيقا لقوله تعالى "فاسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون " وقوله (ص) " وشاورهم في الامر " ذلك أن اصدار قرار او أي اجراء قانوني او اجتهادي بغير علم ضلال في الدين و ضياع للدنيا ويؤدي الى تضييع مصالح الامة و هذا ممنوع شرعا و اصدار الرأي المرتجل من غير أهل العلم و الاختصاص تعد على حق الله في التشريع و ذلك ممنوع وحتى بالنسبة الى رسول الله صلى الله عليه وسلم لقوله تعالى (ليس لك من الامر شيء) و لقوله تعالى (ان الحكم الا لله) ولهذا يجب الاخذ بثمرة الرأي ما دام جماعيا او بالاغلبية لكونه حجة يجب العمل به و يحافظ على مصالح الامة

كما نقترح :

2- ان يكون المسؤول او مدير المرفق العام من اهل الاختصاص في الواقعة المعروضة و هذا يجب عليه أن يعرض المسألة المطروحة على مجلس الشورى تحصينا للرأى الجماعي بديلا عن الرأي الفردي لكون الاول أقرب الى الصواب و العدل من الثاني .

و قد قررنا أن لمؤسسة الشورى وظيفة تشريعية قائمة على النظر في الموضوعات العلمية التي تتعلق بها الاحكام الشورية و هي متعددة الفروع بحسب تعدد المؤسسات و المرافق العامة من الوزارات و غيرها نظرا لاختلاف طبيعة كل منها موضوعا و مقصدا .

كما أنه يفترض أن المجالس الوطنية باختلاف تسلسلها في هرم السلم الادارى تعتبر ممثلة للامة كلها بانتخابها الحر (1) التي شتى مطالبها المتنوعة طبيعة و غرضا فكان الالزام الاخذ برأيها و توجيهاتها لانها مشاركة سياسية و ادارية من تبسل للامة صاحبة السيادة و مرجع السلطة الحقيقية و ليس هذا الالزام او التقييد من باب التحكم و انما هو من باب الترشيد و التوجيه و التبصر و التوعية الى ما هو حق و عدل و هو نوع من التعاون و واجب في اطار التكافل

.../...

الاجتماعي الملزم لتحقيق المصلحة العليا للامة والدولة في المسائل المعروضة تجنبا للرأى المرتجل الذى لا يحيط بالموضوع بيمن جميع جوانبه ولهذا تقتضي تكوين هيئة عليا استشارية تبدى آراءها في كل المسائل الدوانية ومدى شرعية ودستورية الاراء الصادرة عن المجلس الاستشارية الاخرى في شتى المؤسسات اذا وقع الاختلاف فيه بين المجلس وبين الدولة، أو المؤسسة على سبيل المثال، أو وقع الاختلاف فيه بين أعضاء المجلس (3) وغير مرجح من الاغلبية، فيجب رفعه الى الهيئة العلمية المختصة التي هي أعلى مستوى، وأنشئت خصيصا لرقابة شرعية القرارات ولا سيما اذا وقع فيها اختلاف.

عن مجلس الامة نفسه، وباختياره او بالتعيين شريطة أن تكتمل اهليتها وأن تكون ذات حصانة.

كما تقتضي تأسيس هيئات أو لجان أو مجالس متخصصة في شتى المجالات، ينتخب أعضاؤها بالانتخاب وبعضها الاخر بالتعيين اذا أغفل المنتخبون أهل الاختصاص لعدم تعرفهم عليهم تكميلا لاهلية الهيئة أو المجلس من العناصر الضرورية والاساسية لكل هيئة أو مجلس لان هذا من مقتضى المبدأ العام الخالد الذى يقضي بوجوب " توسيد الامر الى أهله لقوله صلى الله عليه وسلم : " اذا وسد الامر الى غير أهله فانتظروا الساعة " وهذا مبدأ عظيم لانه يقرر مبدأ "الكفاءة العلمية" أساسا للوظائف الادارية، أو الهيئات الشورية، وواضح أن اهمال هذا المبدأ والتهاون فيه، يفضي حتما الى الفوضى والفساد والانحلال وهو ما لا يستقيم معه الامر في أي مجتمع انساني، او سياسي منظم ومن هنا استمدت صفتها الالزام لقراراتها السياسية والادارية

---

1) انظر الدستور الجزائري الصادر في 1976 المادتين 7 و 32

2) انظر المادتين 1/26 و 99 من دستور 1976.

3) انظر الدستور الجزائري الصادر 1976 المادة 99

4) انظر المادتين 100 و 102

أما اذا استند رئيس الدولة ، أو مدير المؤسسة الى برهان قوى يجيز له مخالفة مجلس شورى ، أو هيئة الاستشارة .

على أن قرار اللجان المختصة ، أو مجلس الشورى ، أو الحقيقة الاستشارية قد يعارضه دليل قوى يغفل عنه الاعضاء، فاذا التفت اليه رئيس المجلس أو رئيس الهيئة أو المؤسسة ثم أدلى به حجة لتدعيم رأيه و معارضة رأى مخالفيه من الاستناد اليه في هذه المخالفة ، لا لذات المخالفة ، ولا لمجرد كونه رئيسا أو مديرا ، بل بالنظر الى ما استند اليه من دليل شرعي قوى ، على النحو الذى رأيناه من موقف ابي بكر ، في قتاله للمرتدين و بائعي الزكاة . ومن هنا ، كان لا بد لمن استند الى مثل هذا الدليل أن يتمسك برأيه ، ولو خالف مستشاريه و أن يحاورهم و يناقشهم الرأى (1) الى أن ينتهوا الى رأى موحد. فان لم ينتهوا الى مثل ذلك رفع الامر الى الهيئة العليا المختصة ، لتحكم فيه

(1) انظر الدستور الجزائرى الصادر 1976 المادة 122

ولم يخص القرآن ، ولا الرسول للشورى نظاما خاصا ، وانما هو النظام الفطري يجمع النبي أو الخليفة من بعده أصحابه ، ويدارس عليهم المسألة ، ويبدون آراءهم فيها ، وحتى اجمعوا على رأي ، أو تعين عندهم رأي عن طريق الاغلبية أو عن طريق قوة البرهان أخذ به وتقيد (1) .

فنحن نرى أن التقيد والالتزام بثمرة الشورى تعتمد أمرين

أولا : الاجماع

ثانيا : الاغلبية

وأما قوة البرهان فهو مرجح على الشورى لان الشورى اجتهادية واما قوة البرهان فهو تعبير قاطع عن ارادة المشرع هو الله سبحانه ، ولا شورى مع الدليل القاطع الذي يبلغ مرتبة اليقين أو يدنو منها ، وبذلك يتقيد به رئيس الدولة وولاته وأدايوه ومجلس شوراه على السواء كما تـرى .

وهذا ما اتجه الخليفة عمر من بعده في مسألة تقسيم أراضي العراق بين الفاتحين ، كما رأيت ، حيث رفض تقسيمها بينهم وخالفهم استنادا الى قوة الدليل الذي عرضه عليهم ، فما لبثوا أن اقتنعوا به ورجعوا عن رأيهم الى رأيه ، ولم يكن ذلك لمجرد كونه رئيس الدولة حتى يكون له المخالفة استبدادا بالحكم وتفسيرا بالرأي عن هوى وتسلط لان الحكم بالهوى او الاستبداد بالرأي محرم شرعا لفقدان الدليل . والرسول صلى الله عليه وسلم يحذر من ذلك لمنافاته لاصل الايمان بالاسلام وشرائعه العادلة بقولــه "لا يؤمن أحدكم حتى يكون هواه تبعا لما جئت به " .

وأخيرا نرجو الفوز في الحكم والنقد . وقد اكتفيت بالقدر الذي يقتضيه هذا الموضوع فان تكشف للسادة اعضاء لجنة التحكيم والمناقشة بعض الثغرات أو الهفوات فان ذلك ليس بأمر غريب في مجال البحث العلمي فالحقيقة دائما وليدة الخلاف والبحث .

والله ولـي التوفيـق

---

(1) الاسلام عقيدة وشريعة للشيخ شلتوت مطبعة الحسين صفحة 470 .

= الفهرس =

..ه...

المبحث الخامس

المبحث السادس

الفصل الثاني

المبحث الاول

.../...

المبحث الثاني

المطلب الاول :

المطلب الثاني :

الفصل الثالث

المبحث الاول

.../...

المبحث الثاني

المبحث الثالث

المبحث الرابع

المبحث الخامس

المبحث السادس

.../...

المبحث السابع

المبحث الثامن

المبحث التاسع

.../...

الفصل الرابع

المبحث الاول

المبحث الثاني

الفصل الخامس

المبحث الاول

المبحث الثاني

.../...

الباب الثاني

الفصل الاول

المبحث الاول

المبحث الثاني

المبحث الثالث

المبحث الرابع

الفصل الثاني

الفصل الثالث

المبحث الاول

.../...

المبحث الثاني

الفصل الرابع

المبحث الاول

المبحث الثاني

الخاتمة

= المراجع =

أ- المؤلفات العلمية :

1- ابراهيم عبد العزيز شيحة - الادارة العامة - مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالاسكندرية .
2- ابن تيمية - السياسة الشرعية - طبعة مكتبة انصار السنة
3- ابن كثير - تفسير القرآن الكريم - عيسى الحلبي ج. 1
4- ابن كثير - تفسير القرآن الكريم ط4 سنة 1956 ج. 2
5- ابو الحسن علي محمد البصري- الاحكام السلطانية - مطبعة الحسين التجارية 1941 .
6- ابو السعود العمادي - تفسير القرآن المدون بهامش الفخر الرازي ط1 . ج7 . ج9 . 1300 هـ.
7- ابو الفتح محمد بن عبد الكريم- تصحيح وتعليق الاستاذ احمد فهمي محمد الملل والنحل مكتبة الحسين التجارية 1948 ج2 .
8- احمد الشلبي التاريخ الاسلامي والحضارة الاسلامية طبعة 5 مكتبة النهضة المصرية 1970 .
9- احمد الشلبي السياسة والاقتصاد في التفكير الاسلامي - مطبعة النهضة 1964
10- احمد رشيد الادارة العامة العلمية في الجهاز الاداري دار النهضة ط. 1972
11- احمد رشيد ادارة المؤسسات العامة 1967
12- احمد رشيد ومحمد يسري قنصوة : التنظيم الاداري وتحليل النظم - دار النهضة العربية القاهرة 1972
13- اوليفر شيلدون : فلسفة الادارة - لندن - 1923
14- باسم الحجرى
15- بدران ابو العينين بدران - دلالة الامر من كتاب أصول الفقه طبعة 1962 دار المعارف
16- بدران ابو العينين بدران : منهج القرآن في بيان الاحكام من كتاب اصول الفقه
17- جعفر أنس قاسم : أسس الاداري والادارة العملية بالجزائر ديوان المطبوعات الجامعية
18- تريفت : نظرية الادارة ترجمة محمد منير موسى ومحمد عزت عبد الموجود وسعاد حماد عالم الكتب سنة 1971
19- جواد علي : تاريخ العرب قبل الاسلام - طبعة بغداد المجمع العلمي 1951

.../...

20- جورجي زيدان : تاريخ العرب قبل الاسلام

21- جول هولندن : تنظيم ورقابة الادارة العليا- كاليفورنيا - 1941

22- جون جاوس : الوظائف الادارية العامة بمصر ط3. 1937

23- جون م. فيفنر ، فرانك ب. شيروود ، ترجمة محمد توفيق رمزي ، ومراجعة خير الدين عبد القوى : التنظيم الاداري مؤسسة فرانك لين للطباعة والنشر القاهرة . بنيويورك 1965

24- حسن ابراهيم حسن : العرب قبل الاسلام - الطبعة 4 مكتبة النهضة 1959

25- حسن ابراهيم حسن تاريخ الاسلام الطبعة 4 مكتبة النهضة 1957

26- حسن ابراهيم حسن تاريخ الاسلام السياسي مطبعة النهضة 1957 ط4. ج1.

27- حمدى أمين عبد الهادى

28- حنفي محمود سليمان : الادارة منهج تحليلي ذاتي دار الجامعات المصرية 1976

29- دى لوبادار الطول في القانون الادارى الطبعة الرابعة 1967 باريس

30- راغب الحلو : علم الادارة العامة - مؤسسة شباب الجامعة بالاسكندرية 1972

31- رمزي سيف : الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية 1959

32- زين العابدين : مبادئ في القانون الادارى (السورى) المقارن 1972

33- سامية شاتيلا :

34- سعد عشطوى : أسس الادارة بالقاهرة باصدار مكتبة عين شمس 1973

35- سعد ماهر حمزة التخطيط الاقتصادى والموارد المحلية 1966 دار المعارف

36- سليمان محمد الطماوى : القضاء الادارى الكتاب الثاني - دار الفكر العربي 1977 .

37- سليمان محمد الطماوى : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة دراسة مقارنة - الطبعة الثانية 1976 - دار الفكر العربي

38- سليمان محمد الطماوى : مبادئ علم الادارة العامة الطبعة الرابعة 1979 دار الفكر العربي .

39- سليمان محمد الطماوى مبادئ القانون الادارى ، الكتاب الاول ، دار الفكر العربي طبعة 1973 .

40- سليمان محمد الطماوى : الوجيز في القانون الادارى ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي طبعة 1975 .

41- مبادئ علم الادارة العامة ، الطبعة 5 1972

42- سيد الهوارى : التنظيم ، دار المعارف بمصر ط1. 1972

43- سيد الهوارى : الادارة بالاهداف والنتائج ، دار الجيل 1976

44- السيد قطب : في ظلال القرآن ج7 .

45- الشاطبي الامام : الموافقات - مكتبة الحسين التجارية ج 2 .
46- شحاتة أساطين الفكر السياسي - دار النهضة
47- صبحي محمصاني : فلسفة التشريع في الاسلام - طبعة الكشاف - بيروت 1946
48 - ضياء الدين الريس : النظريات السياسية الاسلامية - طبعة 1954

49- الطبري (ابن جرير) تفسير جامع البيان عن تأويل آي القرآن - دار المعارف ج 7 ، تحقيق محمد شاكر وأحمد شاكر .
50- طعمة الجرف : نظرية الدولة ، مكتبة القاهرة الحديثة طبعة 1964
51- طعمة الجرف : مدى التعاون بين طبيعة المنازعات الادارية وقواعد المرافعات المدنية .
52- صور من التاريخ الاسلامي طبعة 1948

53- عبد الحميد متولي : مبادئ نظام الحكم في الاسلام دار المعارف 1971 - 1966
54- عبد العزيز الدوري النظام الاسلامية ، طبعة بغداد الاولى 1950
55- عبد الغفور يونس : نظريات التنظيم والادارة المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر 1966
56- عبد الكريم درويش وليلي تكلا ، أصول الادارة العامة مكتبة الانجلو مصرية طبعة 1974 - 1972
57- عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية
58- عبد الفتاح حسن : مجلس الدولة - دراسة تحليلية ط - 1951
59- عبد القادر عودة : الاسلام وأوضاعنا السياسية
60- عبد المجيد عبده (علي) الاصول العلمية للادارة والتنظيم - الجزء الاول - ط 4 دار النهضة العربية 1966
61- عبد الوهاب خلاف : كتاب السياسة الشرعية
62- عثمان خليل عثمان التنظيم الاداري في الدول العربية طبعة 1956
63- الغزالي الامام : كتاب المستصفى - الموافقات
64- الغزالي الامام : كتاب احياء علوم الدين ج 2 .
65- فالين : المطول = الرقابة طبعة 1968
66- فالين : المداول في القانون الاداري
67- فتحي عثمان : الفرد في المجتمع الاسلامي بين الحقوق والواجبات - القاهرة - الطبعة 1
68- فؤاد العطار : القانون الاداري - دار النهضة العربية ط 1976
69- القاسمي : تفسير القرآن الكريم - محاسن التأويل ط 1 سنة 1949 ج 17

.../...

70- القرطبي : تفسير القرآن الكريم المعروف باسم الجامع لاحكام القرآن ج 1 1941
71- القرطبي : " " " " " " ج 15 1947
72- تفسير القرطبي طبعة دار الشعب ج 2 .
73- القسطلاني الامام شرح صحيح البخاري ط 7 1327 هـ ج 10
74- كارل بركان : ترجمة دينية أمين فارس و منير البعلبكي ، تاريخ الشعوب الاسلامية ، دار العلم للملايين - الطبعة 5 1965
75- كمال أبو الخير أصول الادارة العلمية - القاهرة - مكتبة عين شمس 1974
76- كمال نور الله : الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول النامية مقدمة مبادئ الاساسية و التجارب الرئيسية - المنظمة العربية للعلوم الادارية القاهرة - 1970
77- الكاساني :
78- ليونارد هوايت : بعض النواحي العامة في التنظيم مقدمة في دراسة الادارة العامة - نيويورك 1969
79- مارشال ادوارد : ديموك و جلاديز أوبدن ديموك و لويس أ كويلج ترجمة ابراهيم علي البرلسي مراجعة د . محمد توفيق رمزي - الادارة العامة - مؤسسة فراكلين للطباعة و النشر - القاهرة نيويورك 1967 .
80- ديموك و جلاديز اوبدن ديموك لويس و كويلج ، ترجمة ابراهيم علي البورلوسي مراجعة و تقديم محمد توفيق رمزي ، الناشر موسسة الحلبي
81- الماوردي : الاحكام السلطانية - مطبعة عيسى الحلبي
82- محمد الخضري : تاريخ التشريع الاسلامي ط 4 سنة 1934
83- محمد فؤاد مهنا : مبادئ و أحكام القانون الاداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية 1975
84- محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني ط 7 1967 دار النهضة .
85- محمد فؤاد مهنا : مبادئ و أحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية مطبعة الشاعر بالاسكندرية 1973
86- محمد عصفور : الجريمة التأديبية للموظف العام

87- محمد محمود جمعة : النظم السياسية عند قدماء العرب و الامم السامية مطبعة الرشادة 1949
88- محمد محمود جمعة : النظم الاجتماعية و السياسية عند قدماء العرب و الامم السامية طبعة مطبعة السعادة سنة 1949

89- محمد رضا : تفسير المنار ج 4.
90- محمد سعيد السيد شلبي : الاسلوب العلمي لاتخاذ القرارات الادارية اصدار المنظمة العربية للعلوم الادارية
91- محمد طه بدوي : حق مقاومة الحكومات الجائرة
92- محمد ماهر عليش : ادارة الموارد البشرية ، القاهرة ، مكتبة عين شمس، 1971
93- محمد يوسف موسى : نظام الحكم في الاسلام - طبعة معهد الدراسات الاسلامية - 1950
94- محمد نجيب المطيعي : الاسلام وأصول الحكم

95- محمود حلمي : القضاء الاداري - الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي 1977
96- محمود شلتوت : الاسلام عقيدة و شريعة - مطبعة مكتبة الحسين التجارية 1964
97- محمود عساف : أصول الادارة - القاهرة دار النشر العربي 1976
98- مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الادارية
99- مصطفى السباعي : الدين و الدولة في الاسلام
100- منير البعلبكي : قاموس المورد - دار العلم للملايين - بيروت.
101- نعمة السعيد : النظم السياسية العربية في الشرق الاوسط طبعة 2 1972 طبعة المعارف بغداد
102- نعمة السعيد : المغرب العربي ، استعراض للمعالم الحضارية لاقطار المغرب العربي و تطور انظمتها السياسية ما بعد الاستقلال - دار الحرية للطباعة بغداد 1979
103- النسفي الامام : تفسير القرآن الكريم المجلد الاول
104- يعقوب محمد المليجي : مبدأ الشورى في الاسلام مع المقارنة بمبادىء الديموقراطيات الغربية و النظام الماركسي ، مؤسسة الثقافة الجامعية الاسكندرية 1972

د- الرسائل العلمية :

1- حمدى أمين عبد الهادى - نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الاصول العامة للتنمية الادارية وتطبيقاتها المقارنة) رسالة دكتوراه

2- محمد محمد ابراهيم ، الوصاية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس .

3- عادل محمود حمدى ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية جامعة عين شمس 1973

4- عوابدى عمار ، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الادارة العامة الحديثة رسالة دكتوراة بالجزائر 1981 .

ب- المقالات و البحوث و المحاضرات :

1- عبد الحميد متولي - أصل نشأة الدولة - مجلة الحقوق - 1954 العددان الاول و الثاني

2- زكريا البحرى ، الحرية السياسية في الاسلام . مجلة عالم الفكر - المجلد الاول العدد 4 .

3- محمد زكريا البرديسي : الاسلام و الشورى - مجلة منبر الاسلام عدد 5 سنة 2 سنة 1968

4- عبد الوهاب خلاف - دستور الدولة الاسلامية - مجلة لواء الاسلام - 1952

5- روسل روب : عن ادارة الاعمال - كتاب لـ ب. مارشال - شيكاغو 1921

6- مارشال ايد وارد ديموك ، أهداف اعادة التنظيم الحكومي - مجلة الادارة العامة خريف 1951 .

7- مارشال ادوارد ديموك ، المسؤوليات التنفيذية ، نطاق الاشراف في الحكومة الاتحادية ، مجلة جمعية تقدم الادارة يناير [illegible] .

8- اميلي نوبل :

9- زيدان عبد الباقي (الوثيقة رقم 54) في المؤتمر العربي الاول لخبراء الادارة العربية - ابريل 1971 - القاهرة .

10- احمد رشيد ، الحلول السياسية للمشكلات الادارية في الوطن العربي مجلة الادارة العدد 3 - 1977

.../...

.../...

11 ــ سامية شتيلة : أساسيات الادارة ، مكتب العمل العربي ــ بغداد
12 ــ سليمان محمد الطماوى : أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي ، مجلة العلوم الادارية 12 عدد 1
13 ــ مصطفى أبو زيد
14 ــ عمار بوحوش : اللقاء العلمي حول تطوير مهارات الاستشاريين ــ عمان 1981/8/30 ــ 1981/9/10 ــ عرض وتلخيص المشرف العلمي على اللقاء .
15 ــ عز الدين فوده ، الوظيفة الدولية ، مجلة العلوم الادارية ــ السنة 6 العدد 2 1964 .
16 ــ كاظم حبيب ، طبيعة أجهزة الدولة و ضرورة التغيير ، مجلة الطليعة القاهرة العدد 5 ، السنة 4 ، 1968
17 ــ باسم الحجوى : الاستشارى و مقومات العمل الاستشارى ــ مجلة التنمية الادارية ــ المركز القومي للاستشارات و تطوير الادارة ــ 1976
18 ــ عبد الفتاح حسن :
19 ــ محمد عصفور : ضوابط الجريمة التأديبية في نظام الوظيفة ، مجلة التنمية الادارية ، المركز القومي للاستشارات و تطوير الادارة ــ 1976
20 ــ محمد عبد الله العربي ، دور الادارة المحلية للبلديات في تنمية الاحتياجات اقتصاديا و اجتماعيا ــ مجلة العلوم الادارية ــ عدد 1 ــ 1967 .

د ــ المجلات والدوريات :

ــ مجلة مجلس الدولة المصرى السنة الخامسة
ــ " " " " " " " 18
ــ " " " " " " " 07

ــ دورية دالوز 1955
ــ مجلة القانون العام و العلوم السياسية 1958
ــ مجموعة دالوز 1952
ــ محمد عبد الرحمان : دور الاستشاريين في التنظيم ــ القاهرة ــ المنظمة العربية للعلوم الادارية
ــ محيو أحمد : دروس في القانون الادارى (مطبوعات كلية الحقوق بالجزائر) .

.../...

النصوص :

1- القرآن :

- سورة آل عمران
- سورة الشورى
- سورة النساء
- سورة المائدة

2- المواثيق :

- ميثاق الجزائر ، الصادر في 16 - 21 أفريل 1964
- الميثاق الوطني الصادر في 1976
- ميثاق الولاية ج ر ج ج عدد 44 - 1968
- ميثاق الثورة الزراعية

3- الدساتير :

- الدستور الجزائري الصادر في سنة 1976
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971

4- القوانين :

1- القانون الاساسي للوظيفة العمومية الجزائرية - أمر رقم 66/133 - مؤرخ في 1966/6/2
2- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري المصري - السنة 3 حكم رقم 227 .
3- قرار المجلس الاعلى رقم 34 الصادر بتاريخ 1976/5/18 ملف رقم 15669 قانون 24 ماي 1972
4- حكم مجلس الدولة 1889/12/13
5- الامر الصادر في 1945/5/31
6- مرسوم 1955/5/30

7 - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1956/12/19

8 - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1927/11/20

9 - مرسوم 142/66 الصادر في 1966/6/2 المتعلق بالمجلس الاعلى للوظيفة العمومية

10 - مرسوم 143/66 الصادر في 1966/6/2 المتعلق باللجان الادارية المتساوية الاعضاء واللجان الفنية المتساوية الاعضاء .

11 - القانون المدني الجزائري

12 - القانون الاساسي للقضاء ، الصادر في 1969/1/15

13 - مجموعة أحكام مجلس الدولة المصرى السنة الثامنة

14 - حكم مجلس الدولة المصرى السنة السابعة

15 - حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر في 1963/1/25 س 8

16 - الجريدة الرسمية المؤرخة في 1968/11/3

17 - مجموعة خطاب الرئيس بومدين 1966 الجزء 2

18 - مستندات المجلس الوطني الاقتصادى والاجتماعي العدد 1 . 1969

19 - الامر رقم .... المؤرخ 1958/12/29 - المعدل بالامر رقم 918/62 المؤرخ في 1962/8/3 - الجريدة الرسمية المؤرخة في 1958/12/30 و 1962/7/8

20 - الامر رقم 610/68 المؤرخ في 1968/11/6

21 - جريدة المجاهد اليومية المؤرخة في 1972/1/20

22 - بيان مجلس الثورة الصادر في 1965/6/19

23 - قانون الولاية

24 - قانون المجلس الشعبي الولائي

25 - القانون رقم 02/81 المؤرخ في 1981/02/14

26 - الامر رقم 76/75 المؤرخ في 1975/11/21

27 - قانون الثورة الزراعية

28 - المرسوم 107/72 المؤرخ في 1972/6/17

و : المؤلفات العلمية بالفرنسية :

1- V.M HAURIOU : Précis de Droit Administratif et de Droit Public - Ed. SIRÉY 9° Edit. I927

2- V.G VEDEL : Les Bases Constitutionnelles du Droit Administratif EDCE I953 - I954

3- GEORGES : Théory of Management (III Richard I I953)

4- VA MATHIOT : Bureaucratie et Démocratie EDCA I961

5- YVES WEBER : L'administration Consultative Imprimé I968

6- V.FRITZ MORSTEIN MARX : The Administrative State Chicago I957.

7- V.A DELAUBADERE : L'évolution de la notion Jurudique d'urbarsme - S. Pièrre I963 .

8- V.B CHENOT : Les Institutions Administratives français .

9- V.B GOURNAY : L'Administration PVF Collection que sais-je I962 .

10- V. ANDRE ANDIEUX : Le Rôle Consultatif du Conseil d'Etat SIREY - PARIS I952 .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، العدد الخامس ، رئاسة الجمهورية ، قانون تنظيمي رقم 64 ـ 150 المؤرخ في 27 محرم 1384 هـ الموافق 8 يوليو 1964 يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء ، 58 ـ أ .

الجريدة الرسمية ، العدد 22 ، وزارة الشؤون الاجتماعية ، قرار مؤرخ في 24 ربيع الأول 1384 هـ الموافق 3 أوت 1964 يتضمن تأسيس مجلس استشاري للصحة ودراسة الأوبئة .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 26 ، المؤرخ في 5 ربيع الأول عام 1384 هـ الموافق 15 يوليو سنة 1964 يتضمن احداث لجنة مركزية ولجنتين فرعيتين للمدارس ، ص 401 .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 29 ، أمر رقم 64 ـ 258 مؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1384 هـ الموافق 27 أوت سنة 1964 يتضمن انشاء لجنة لمصادرة أملاك الأشخاص الذين يمسون بمصالح الثورة الاشتراكية .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 31 الموافق 11 سبتمبر 1964 ، قرار مؤرخ في 21 ربيع الأول عام 1384 هـ الموافق 31 يوليو 1964 يتعلق باحداث لجان المشروع للشركة الوطنية للسكك الحديدية الجزائرية ، ص 478 .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 32 ، الموافق 15 سبتمبر 1964 ، وزارة الاقتصاد الوطني ، مرسوم رقم 64 ـ 272 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1384 هـ الموافق 3 سبتمبر سنة 1964 يتضمن احداث وتنظيم الشركة الوطنية لتفصيل الملابس والمصادقة على قوانينها الأساسية ، ص 485 .

الجريدة الرسمية ، عدد 32 الموافق 15 سبتمبر 1964 ، وزارة الاقتصاد الوطني ، مرسوم رقم 64 ـ 276 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 384 الموافق 3 سبتمبر سنة 1964 يتضمن احداث الشركة الوطنية لصناعة الحديد والمصادقة على قوانينها الأساسية ، ص 490 ، المواد 11 و 12 و 13 .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 41 ، رئاسة الجمهورية ، قرار مؤرخ في 21 جمادى الأولى عام 1384 الموافق 28 سبتمبر 1964 يتعلـــق بتشكيل واختصاصات مجلس ادارة المدرسة الوطنية للادارة ، ص 631.

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 47 ، الموافق 6 نوفمبر 1964 مرسوم رقم 64 ــ 313 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1384 الموافق 23 أكتوبر سنة 1964 يتضمن انشاء لجنة الصفقات المتعلقة بالمنتجات الفلاحية .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 53 ، الموافق 11 ديسمبر 1964 ، مرسوم مؤرخ في 30 رجب عام 1384 هـ الموافق 5 ديسمبر سنة 1964 يتضمن تعيين ممثل الجزائر لدى اللجنة الدائمة الاستشارية المنصوص عليها فـي بروتوكولي الاتفاق المؤرخين في أول أكتوبر و 28 نوفمبر 1964 ، ص 850.

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 59 ، الموافق 15 ديسمبر 1964، وزارة التربية الوطنية ، قرار مؤرخ في 10 رجب عام 1384 الموافق 15 نوفمبر سنة 1964 يتضمن احداث لجنة أدبية وفنية لدى المركز الوطني للسينمـــا الجزائرية .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 60 ، الموافق 18 ديسمبر 1964 ، مرسوم رقم 64 ـ 351 مؤرخ في 9 شعبان عام 1384 الموافق 14 ديسمبر سنة 1964 يتضمن احداث مديرية عامة للتشريع .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 62 ، الموافق 25 ديسمبر 1964 ، وزارة الاصلاح والوظيفة العمومية ، مرسوم رقم 64 ــ 852 مؤرخ في 19 شعبان عام 1384 هـ ، الموافق 21 ديسمبر 1964 يتعلق بالتنظيم الداخلي لوزارة الاصلاح الادارى والوظيفة العمومـيـة .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 63 ، الموافق 29 ديسمبر 1964 ، رئاسة الجمهورية ، مرسوم رقم 64 ــ 355 مؤرخ في 16 شعبان عام 1334 هـ الموافق 21 ديسمبر 1964 تؤسس بموجب لجنة اقتصادية وزارية مشتركة .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 10 ، الصادر بتاريخ 1965/2/2
يتضمن احداث لجنة استشارية بوزارة العدل ، ص 129.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 17 ، الصادر بتاريخ 1965/2/26
مقرر من وزارة الصحة العمومية وقدماء المجاهدين والشؤون الاجتماعية ، يتضمن تعيين أعضاء اللجنة الادارية المكلفة باعداد قوائم المرشحين الأكفاء من اطارى أو بالقيام لخدمات المصالح الخارجية التابعة لادارات العمل واليد العاملة ، ص 201.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 18 ، الصادر بتاريخ 1973/3/2

1) قرار من المديرية العامة للمالية ، يتضمن تحديد تشكيل اللجنة المكلفة بالنظر في مسائل الضريبة على دخل القيم المنقولة المفروضة على الشركات التي يوجد مقرها خارج الجزائر ، ص 209.
2) قرار من وزارة الدفاع الوطني يتضمن احداث لجنة للصفقات بوزارة الدفاع الوطني ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 1973/3/9 ، قرار من وزارة الصناعة والطاقة يتضمن تعيين أعضاء لجنة المراقبة والارشاد لمكتب الدراسات والمنجزات الصناعية (م.د.م.ص) ، ص 233 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 22 ، الصادر بتاريخ 1973/3/14
قرار من وزارة الصحة العمومية يتضمن تعيين أعضاء اللجنة الدائمة لمراقبة مهن الطب والصيدلة وجراحة الأسنان والمهن شبه الطبية ، ص 253.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 27 ، الصادر بتاريخ 1965/3/30
مرسوم من وزارة البريد والمواصلات يتضمن احداث لجنة التسيير الوطنية وتحديد اختصاصاتها ، ص 305.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 28 الصادر بتاريخ 1965/4/2
قرار من وزارة الشبيبة ، يتضمن احداث هيئة استشارية للتوجيه التربوى ، ص 325.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 30 ، الصادر بتاريخ 1965/4/9
قرار من وزارة الفلاحة ، يتضمن احداث تنظيم لجنة مركزية تكلف بالمواســم ذات المنفعة الوطنية ، ص 349.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 35 ، الصادر بتاريخ 1965/4/23
قرار من رئاسة الجمهورية يتعلق باختصاصات لجنة المؤسسات ومصلحة التكويـن المهني والتأهيل العمالي .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 31 ، الصادر بتاريخ 1965/4/13
قرار من وزارة الصحة العمومية ، يتضمن تعيين أعضاء اللجنة المؤقتة لتسييـر الصندوق الاجتماعي لناحية قسنطينة ، ص 361.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 91 ، الصادر بتاريخ 1965/11/5
قرار من وزارة الفلاحة يتضمن احداث لجنة للتوجيه الفلاحي بوزارة الفـلاحـة والاصلاح الزراعي ، ص 1217.

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 95 ، قرار من وزارة الفلاحة ، يتضمن احداث لجان التنمية القروية ، ص 1231.

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 8 ، الصادر بتاريخ 1967/1/24
قرار من وزارة الفلاحة يتضمن تعيين اللجنة الجزائرية الاستئنافية التي تفصـل في الخلافات المتعلقة بحالة العجز الجسماني لمحترفي المهن الفلاحيـة ، ص 123.

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 34 ، الصادر بتاريخ 1967/4/25
مرسوم من الرقابة يتضمن حل اللجنة الوطنية المكلفة بالتحضير المادى التقـني لمؤتمر رؤساء الدول الافريقية الآسيوية ، ص 453.

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 53 ، الصادر بتاريخ 1967/6/30
مرسوم من وزارة الصناعة يتضمن تعيين رئيس لجنة التوجيه والرقابة لشركـة " سوناريم " ، ص 733.

الجريدة الرسمية ، قرار من وزارة التربية الوطنية يتضمن احداث لجنة لاصلاح التعليم الابتدائي والثانوى . السنة الرابعة ، العدد 81.

الجريدة الرسمية ، السنة الثالثة ، العدد ، الأمر رقم 66 — 90 بتاريخ 1966/5/6 يتضمن انشاء مجلس أعلى للوقود والمناجم والطاقة .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 99 ، بتاريخ 1967/12/5 ، مرسوم وزارة الداخلية يتعلق بتنظيم اللجنة العليا للدفاع الوطني .ص1531.

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 100 ، بتاريخ 1967/12/8 ، قرار من وزارة المالية يتضمن احداث لجنة تقنية للمؤسسات المصرفية الوطنية وتحديد اختصاصاتها وسيرها ، ص 1605.

الجريدة الرسمية ، السنة السابعة ، العدد الأول ، الصادر في 1970/1/2 أمر رقم 69 — 106 ، مؤرخ في 17 شوال عام 1389 هـ الموافق 26 ديسمبر 1969 يتضمن انشاء معاهد تقنولوجية ، ص 2 .

الجريدة الرسمية ، العدد الثاني ، الصادر بتاريخ 6 يناير 1970 ، وزارة الدولة المكلفة بالمالية والتخطيط :

أ — قرار مؤرخ في 25 رجب عام 1389 هـ الموافق 6 أكتوبر سنة 1969 ، يتضمن تأليف لجنة الطعن بالولاية وتنظيمها وصلاحياتها وكيفيات سيرها ص 14 .

ب — قرار مؤرخ في 25 رجب 1389 هـ الموافق 6 أكتوبر 1969 يتضمن تأليف لجنة الطعن بالولاية وتنظيمها وصلاحياتها وكيفيات سيرها ، ص 15 .

جـ — قرار مؤرخ في 25 رجب عام 1389 هـ الموافق 6 أكتوبر 1969 يتضمن تأليف اللجنة البلدية للطعن وتنظيمها وصلاحياتها وكيفيات سيرها ، ص 17 .

الجريدة الرسمية ، العدد 5 ، الصادر بتاريخ 15 يناير 1970 ، أمر رقم 70-1 مؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 15 يناير 1970 ، يتضمن المصادقة على معاهدة الأخوة وحسن الجوار والتعاون بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والجمهورية التونسية ، الموقع بتونس في 28 شوال عام 1389 هـ الموافق 6 يناير 1970 ، وخاصة المادة الخامسة ، ص 42 .

الجريدة الرسمية ، العدد 8 ، الموافق 23 يناير 1970 :

أ — أمر رقم 69 — 101 ، مؤرخ في 17 شوال عام 1389 هـ الموافق 26 ديسمبر 1969 يتضمن احداث محافظة وطنية للاعلام الآلي ص 106 .

ب — أمر رقم 70 — 6 مؤرخ في 9 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 16 يناير سنة 1970 يتضمن احداث الوكالة الوطنية لتوزيع وتحويل الذهب والمعادن الثمينة الأخرى والموافقة على قانونها .

ج — أمر رقم 70 ، يتضمن المصادقة على القانون الأساسي للمكتب الوطني للسياحة ، ص 111 ، وخاصة الباب الرابع : الادارة .

د — أمر رقم 70 ، يتضمن احداث الشركة الوطنية الجزائرية للمياه المعدنية (سوناترم) ، ص 113 ، الباب الرابع : الادارة ، وكذلك المادة 13 .

الجريدة الرسمية : العدد 9 ، أمر رقم 70 — 12 مؤرخ في 15 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 22 يناير 1970 يتضمن احداث الشركة الوطنية للعبور والمخازن العامة (صوناتماق) ، الفصل الرابع ، ص 124 .

الجريدة الرسمية ، العدد 11 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، قرار مؤرخ في 6 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 13 يناير 1970 يتضمن أعضاء اللجنة الوطنية للطعن التي تفصل في النزاعات المتعلقة بحجز الأشخاص التابعين للمهن الفلاحية ، ص 153 .

الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، أمر رقم 70 ـ 3 مؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 15 يناير 1970 يتضمن المصادقة على الاتفاقيات المبرمة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والجمهورية العربية الليبيـــة بطرابلس في 29 رمضان عام 1389 هـ الموافق 9 ديسمبر 1969 ص 218 .

الجريدة الرسمية ، العدد 19 ، أمر رقم 70 ـ 2 مؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 15 يناير 1970 يتضمن المصادقة على الاتفاقيات الجزائرية التونسية الموقعة بتونس في 28 شوال عام 1389 هـ الموافق 6 يناير 1970 .

الجريدة الرسمية ، العدد 23 ، قوانين وأوامر ، أمر رقم 70 ـ 21 مؤرخ فـي 13 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 19 فبراير سنة 1970 يتضمن احـداث الشركة الوطنية لتسويق الأخشاب ومشتقاتها (الباب الرابع : الادارة) .

الجريدة الرسمية ، أمر رقم 70 ـ 22 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 19 فبراير 1970 يتضمن احداث الشركة الوطنية لتسويق النسيـــج والجلود (الباب الرابع : الادارة) .

الجريدة الرسمية ، وزارة المالية والتخطيط ، قرار مؤرخ في 24 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 2 مارس سنة 1970 يتضمن تعديل وتتميم أحكام القـــرار المؤرخ في 25 رجب عام 1389 الموافق 6 أكتوبر سنة 1969 والمتضمن تأليف اللجنة المركزية للطعن وتنظيمها وصلاحياتها وكيفيات سيرها ، وخاصة المادة 3 ، ص 7 . (العدد 31)

نفس العدد 31 ، قرار يتضمن تأليف لجنة الطعن بالولاية وتنظيمهـــا وصلاحياتها وكيفيات سيرها ، وخاصة المادة 3 .

نفس العدد 31 ، قرار يتضمن تأليف اللجنة البلدية للطعن وتنظيمهـــا وصلاحياتها وكيفيات سيرها ، وخاصة المادة 4 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 6 يوليو 1971 ، أمر رقم 71 ـ 47 المؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1391 الموافق 30 يونيو 1971 والمتضمن تنظيم مؤسسات القرض أنشئت اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية ، ص 915 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1971 ، قرار مؤرخ في 8 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق لأول يوليو 1971 يتضمن تحديد تعيين اللجنة المركزية للتحكيم والتأديب المكونة بموجب المادة 30 من المرسوم رقم 68 ـ 525 المؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1388 الموافق 9 سبتمبر سنة 1968 والمتضمن القانون الأساسي للخدمتين المهنيتين ، ص 1033 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1971 ، وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 17 يونيو 1971 يتضمن المصادقة على القانون الداخلي للجنة المتساوية الأعضاء لسلك المختزلين والضاربين على الآلة الكاتبة ، ص 1051 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1971 ، وزارة المالية ، قرار وزارى مشترك مؤرخ في 18 صفر 1391 هـ ، الموافق 14 أبريل سنة 1971 يتضمن تعديل القرار الوزارى المشترك المؤرخ في 11 رمضان عام 1390 الموافق 10 نوفمبر 1970 والمتضمن انشاء لجان متساوية الأعضاء لأسلاك الملحقين الاداريين والأعوان الضاربين على الآلة الكاتبة وأعوان المكاتب وأعوان المصالح ، ص 1059 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 3 غشت 1971 ، وزارة المالية : قرار وزارى مشترك مؤرخ في 11 صفر 1391 هـ الموافق 7 أبريل 1971 يتعلق بلجنة دراسة كيفية التعويضات بشأن المناجم ، ص 1065 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 6 غشت 1971 ، رئاسة مجلس الوزراء : ص 1075

أ — قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم العمال المهنيين من الصنف الأول .

ب — قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم الأعوان الضاربين على الآلة الكاتبة المتخرجين .

ج — قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم العمال المهنيين من الصنف الثاني .

د — قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم العمال المهنيين من الصنف الثالث.

هـ — رئاسة مجلس الوزراء : قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم سائق السيارات من الصنف الثاني ، ص 1076 .

و — قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم أعوان المصالح ، ص 1076.

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، العدد 68 ، الصادر بتاريخ 20 غشت 1971 وزارة التجارة : مرسوم رقم 71 — 206 مؤرخ في 14 جمادى الثانية 1391 هـ الموافق 5 غشت 1971 يتضمن احداث لجنة وطنية للأسعار ، ص 1141 .

الجريدة الرسمية ، العدد 68 ، الصادر بتاريخ 20 غشت سنة 1971 ، وزارة المالية ، مرسوم رقم 71 — 210 مؤرخ في 14 جمادى الثانية 1391 هـ الموافق 5 غشت سنة 1971 يتضمن احداث مجلس التأمينات (واللجنة التقنية للتأمينات) ص 1143 .

الجريدة الرسمية ، العدد 69 ، الصادر بتاريخ 24 غشت سنة 1971 ، وزارة المالية ، مرسوم رقم 71 - 212 مؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1391 هـ ، الموافق 5 غشت 1971 يتعلق بتدخيل اللجنة التقنية للتأمينات وسيرها ، ص 1153 .

الجريدة الرسمية ، العدد 74 ، الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1971 ، وزارة الداخلية : قرارات مؤرخة في 9 — 17 — 23 ربيع الثاني عام 1391 هـ ، الموافق 2 و 10 و 16 يوليو 1971 :

أ — يتضمن المصادقة على القوانين الداخلية للجان المتساوية الأعضاء لأسلاك الأعوان التقنيين المتخصصين للمواصلات والأعوان التقنيين للمواصلات ومراقبي المواصلات وسائقي السيارات .

ب — قرار مؤرخ في 18 ربيع الثاني 1391 هـ الموافق لـ 11 يوليو 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم ضباط الحماية المدنية .

ج — قرار مؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1391 الموافق 11 يوليو سنة 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم ضباط الصف التابعين للحماية المدنية .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1971 ، وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 18 ربيع عام 1391 هـ الموافق 11 يوليو سنة 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم الاطفائيين التابعين للحماية المدنية ، ص 1242 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 1971 ، وزارة الدفاع الوطني ، قرار مؤرخ في 28 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 21 يوليو 1971 يتضمن تعديل تأليف اللجنة الخاصة التابعة للجيش الوطني الشعبي المكلفة باعداد البطاقات الشخصية للمشاركة في كفاح التحرير الوطني ، ص 1267 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 24 سبتمبر 1971 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : بموجب القرار المؤرخ في 4 رجب 1391 هـ الموافق 25 غشت سنة 1971 يتضمن تدابير التعريب في موسسات التعليم العالي ، أنشئت لجنة التعريب الدائمة بمقتضى المادة 9 وذلك في الباب الخامس ، ص 1286 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر 1971 ، وزارة الشؤون الخارجية ، ص 1319 :

أ ــ قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تكوين لجنة الامتحان للترسيم في سلك الوزراء المفوضين والمستشارين وكتّاب الشؤون الخارجية .

ب ــ قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تكوين لجنة الامتحان للترسيم في سلك الملحقين للشؤون الخارجية .

ج ــ قرار مؤرخ في نفس التاريخ بالنسبة لـ (أ ، ب) يتضمن تكوين لجنة الامتحان للترسيم في سلك الكتاب القنصليين للشؤون الخارجية .

د ــ قرار مؤرخ في نفس التاريخ بالنسبة لـ (أ ، ب ، ج) يتضمن تكوين لجنة المسابقة للتعيين في وظيفة ملحق للشؤون الخارجية .

هـ ــ قرار مؤرخ في نفس التاريخ بالنسبة لـ (أ ، ب ، ج ، د) يتضمن تكوين لجنة المسابقة للتعيين في وظيفة كاتب قنصلي للشؤون الخارجية ، ص 1320 .

الجريدة الرسمية ، العدد 80 الصادر أول أكتوبر 1971 ، وزارة الدولة المكلفة بالنقل ، مرسوم مؤرخ في 7 شعبان 1391 هـ الموافق 27 سبتمبر 1971 يتضمن تعيين رئيس لجنة التوجيه والمراقبة لشركة النقل الجوي ، ص 1331 .

الجريدة الرسمية ، العدد 83 ، الصادر بتاريخ 12 أكتوبر 1971 ، اتفاقات دولية : أمر رقم 71 ـ 63 مؤرخ في 2 شعبان عام 1391 هـ الموافق 22 سبتمبر سنة 1971 يتضمن المصادقة على الاتفاق المتعلق باحداث لجنة جزائريـــة نيجرية للتعاون الاقتصادي والثقافي والعلمي والتقني ، والموقع بالجزائر فـــي 27 يوليو 1971 ، ص 1366.

الجريدة الرسمية ، .قرار مؤرخ في 24 رجب عام 1391 هـ الموافق 14 سبتمـــبر 1971 يتضمن تشكيل لجنة الترسيم للكتاب الاداريين المتمرنين التابعـــين لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 1368.

-- ص 1369

- قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تشكيـــل لجنة الترسيم للأعوان الاداريين المتمرنين لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي .
- قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تشكيل لجنة الترسيم للأعوان الضاربين على الآلة الكاتبة للمتمرنين التابعين لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي .
- قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تشكيـــل لجنة الترسيم لأعوان المكتب المتمرنين التابعين لوزارة الفلاحة والاصـــلاح الزراعي .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر 1971 ، وزارة الشؤون الخارجية ، ص 1379 :

- قرار مؤرخ في 30 رجب 1391 الموافق 20 سبتمبر 1971 يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 والمتضمن تكوين لجنة امتحان للترسيم في سلك الوزراء المفوضين والمستشارين وكتاب الشؤون الخارجية .
- قرار مؤرخ في 30 رجب 1391 هـ الموافق 20 سبتمبر 1971 يتضمن تعديـــل القرار المؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 والمتضمـــن تكوين لجنة المسابقة للتعيين في وظيفة كاتب للشؤون الخارجية .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 1971 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، ص 1585 :

- قرار مؤرخ في 22 شعبان 1391 هـ الموافق 12 أكتوبر 1971 يتضمن احداث لجنة دائمة للتعريب بالجامعات .

- قرار مؤرخ في 6 رمضان 1391 هـ الموافق 25 أكتوبر 1971 يتضمن كيفيات تسيير اللجنة الوطنية للمعادلة ولجانها التقنية الفرعية .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 30 أكتوبر 1971 ، بموجب الأمر رقم 71 ـ 73 المؤرخ في 20 رمضان عام 1391 هـ الموافق 8 نوفمبر 1971 والمتضمن الثورة الزراعية ، أنشئت اللجنة الوطنية للثورة الزراعية وذلك بمقتضى المادة 244 ، ص 1666 ، أنشئت لجان الطعن للولايات وذلك في الفصل الثاني ، ص 1667 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة في 7 ديسمبر 1971 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 1679 :

- قرار مؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 23 فبراير 1970 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة الترسيم للأعوان التقنيين الاختصاصيين في الفلاحة .

- قرار مؤرخ في 30 ربيع الأول عام 1390 هـ الموافق 4 يوليو سنة 1970 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم حراس الغابات .

الجريدة الرسمية ، العدد 100 ، الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1971 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي : مرسوم رقم 71 ـ 285 المؤرخ في 15 شوال 1391 هـ الموافق 3 ديسمبر 1971 يتضمن تشكيل اللجنة الوطنية للثورة الزراعية ، ص 1714 .

الجريدة الرسمية ، العدد 102 ، الصادر بتاريخ 14 ديسمبر سنة 1971 ، وزارة المالية ، ص 1769 :

- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391 هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين للخزينة المتمرنين .
- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين للضرائب المتمرنين .
- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391 هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين لأملاك الدولة المتمرنين .
- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391 هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين للجمارك المتمرنين ، ص 1770 .

الجريدة الرسمية ، العدد 103 ، الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1971 ، وزارة الداخلية ، ص 1779 :

- قرار وزارى مشترك مؤرخ في 9 رمضان عام 1391 هـ الموافق 28 أكتوبر 1971 يتضمن احداث لجنة طبية خاصة للأمن الوطني .
- وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 1780 :
- قرار مؤرخ في 17 ذى الحجة عام 1389 هـ الموافق 1970/2/23 يتضمن تحديد تأليف لجنة الترسيم للأعوان التقنيين في الفلاحة .
- قرار مؤرخ في 30 ربيع الأول 1390 هـ الموافق 4 يونيو 1970 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم رؤساء المناطق ، ص 1781 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 19 يناير 1971 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، قرار وزارى مشترك مؤرخ في 2 ذى القعدة 1390 هـ الموافق 29 ديسمبر 1970 يتضمن احداث لجان متساوية الأعضاء لموظفي وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 117 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 22 يناير 1971 ، قرار مؤرخ في 23 ذي القعدة 1390 هـ الموافق 19 يناير 1971 يتضمن انشاء لجان انتخابية ، ص 126 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 12 فبراير 1971 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، قرار مؤرخ في 24 ذي القعدة عام 1390 هـ الموافق 20 يناير 1971 يتضمن تنظيم اللجان المتساوية الأعضاء التابعة لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 209 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 5 مارس 1971 ، وزارة الصحة العمومية ، قرار مؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1390 هـ الموافق 8 فبراير سنة 1971 يتضمن احداث لجنة مركزية استشارية ولجان استشارية للمراكز الاستشفائية والجامعية ، ص 283 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1971 ، وزارة المالية : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 11 رمضان عام 1390 هـ الموافق 10 نوفمبر 1970 يتضمن احداث أو انشاء لجان متساوية الأعضاء لأسلاك الملحقين الاداريين والأعوان الاداريين والأعوان الضاربين على الآلة الكاتبة وأعوان المكاتب وأعوان المصالح ، ص 320 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 2 أبريل 1971 ، وزارة البريد والمواصلات : قرار مؤرخ في 6 محرم عام 1391 هـ الموافق 3 مارس 1971 يتضمن تكوين اللجان المتساوية الأعضاء لأسلاك موظفي وزارة البريد والمواصلات ، ص 363 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 2 أبريل 1971 ، وزارة الشبيبة والرياضة ، قرار مؤرخ في 24 ذي الحجة 1390 هـ الموافق 20 فبراير 1971 يتضمن تأليف اللجنة المتساوية الأعضاء لسلك الكتاب الاداريين لوزارة الشبيبة والرياضة ، ص 370 .

الجريدة الرسمية ، العدد 28 ، الصادر بتاريخ 6 أبريل سنة 1971 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : قرار مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1390 هـ الموافق 23 فبراير 1971 يتضمن تأسيس لجنة استشارية لتسوية المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية المبرمة من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالطرق الودية ، ص 374.

الجريدة الرسمية ، العدد 34 ، الصادر بتاريخ 27 أبريل 1971 ، وزارة الصناعة والطاقة : قرار مؤرخ في 11 محرم 1391 الموافق 8 مارس 1971 يتضمن تأليف بعض اللجان المتساوية الأعضاء ، ص 527 .

الجريدة الرسمية ، العدد 36 ، الصادر بتاريخ 4 مايو 1971 ، وزارة الصحة العمومية : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 22 محرم عام 1391 هـ الموافق 19 مارس 1971 يتضمن احداث لجان متساوية الأعضاء لوزارة الصحة العمومية ، ص 547 .

الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، الصادر بتاريخ 21 مايو 1971 ، بموجب الأمر رقم 71 ـ 29 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1391 هـ الموافق 13 مايو سنة 1971 يتضمن احداث المكتب الوطني للموانئ ، أنشئت اللجنة الاستشارية وذلك بمقتضى المادة 15 ، ص 636.

الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، الصادر بتاريخ 28 مايو سنة 1971 ، وزارة الشؤون الخارجية : قرار مؤرخ في 16 ربيع الأول عام 1391 هـ الموافق 11 مايو سنة 1971 يتضمن تحديد تأليف اللجان المتساوية الأعضاء لأسلاك وزارة الشؤون الخارجية ، ص 670 .

الجريدة الرسمية ، العدد 47 ، الصادر بتاريخ 11 يونيو 1971 ، وزارة العدل مرسوم رقم 71 ـ 156 مؤرخ في 10 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 3 يونيو 1971 يتعلق باللجان والاجراءات الخاصة باعادة انشاء عقود الحالة المدنية ، ص 756.

الجريدة الرسمية ، العدد 51 ، الصادر بتاريخ 22 يونيو 1971 ، وزارة الداخلية ، ص 861 :

- قرار مؤرخ في 13 صفر 1391 هـ الموافق 9 أبريل 1971 يتضمن تأليف اللجان المتساوية الأعضاء المحدثة لدى المديرية العامة للاصلاح الادارى والشؤون العامة (المصلحة الوطنية للحماية المدنية) وزارة الداخلية .

- ص 863 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي :

- قرار مؤرخ في 30 ذى القعدة عام 1390 هـ الموافق 26 يناير 1971 يتضمن احداث مكتب للمناقصات ولجنة لفتح المظاريف بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

- ص 865 ، وزارة الأشغال العمومية والبناء :

- قرار مؤرخ في 25 محرم 1391 هـ الموافق 22 مارس 1971 يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 18 رمضان 1387 هـ الموافق 19 ديسمبر سنة 1967 والمتضمن تأسيس اللجنة الاستشارية المكلفة بتسوية المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية المبرمة من طرف وزارة الأشغال العمومية والبناء بطريق التراضي .

الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، الصادر بتاريخ 25 يونيو 1971 ، وزارة الدفاع الوطني ، ص 874 :

- قرار وزارى مشترك مؤرخ في 18 محرم عام 1391 هـ الموافق 15 مارس 1971 يتضمن تنظيم لجنة الدراسة لاستغلال الأرصاد الجوية والطيران .

- ص 875 ، قرار وزارى مشترك مؤرخ في 18 محرم عام 1391 هـ الموافق 15 مارس 1971 يتضمن تنظيم لجنة المستخدمين التقنيين للطيران .

الجريدة الرسمية ، العدد 53 ، الصادر بتاريخ 29 يونيو 1971 ، ص 886 : وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 19 صفر 1391 هـ الموافق 15 أبريل 1971 ، يتضمن احداث لجان وزارية مشتركة متساوية الأعضاء لأسلاك الادارة العامة التي لا يتجاوز عدد موظفيها 20 عونا .

الجريدة الرسمية ، السنة التاسعة ، العدد الثالث ، الصادر بتاريخ 11 يناير سنة 1972 ، كتابة الدولة للتخطيط ، قرار مؤرخ في 10 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 28 ديسمبر 1971 يتضمن تأليف اللجان المتساوية الأعضاء المختصة ببعض أسلاك الموظفين في كتابة الدولة للتخطيط ، ص 35.

الجريدة الرسمية ، العدد الرابع ، الصادر بتاريخ 14 يناير 1971 ، وزارة الشؤون الخارجية : بموجب قرار مؤرخ في 4 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 22 ديسمبر 1971 يتضمن تكوين لجنة الامتحان المهني للتعيين في رتبة ملحق للشؤون الخارجية ، ص 40.

الجريدة الرسمية ، العدد العاشر ، الصادر بتاريخ 4 فبراير 1972 ، وزارة العدل : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 27 شوال 1391 هـ الموافق 15 ديسمبر 1971 يتضمن تكوين اللجان المتساوية الأعضاء لبعض أسلاك موظفي وزارة العدل ، ص 148.

الجريدة الرسمية ، العدد العاشر ، الموافق 4 فبراير 1972 ، وزارة الأشغال العمومية والبناء ، قرار مؤرخ في 20 شوال 1391 هـ الموافق 8 ديسمبر 1971 يتضمن تأليف لجنة الترسيم الخاصة بالأعوان الاداريين ، ص 149.

الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، الصادر بتاريخ 11 فبراير 1972 ، وزارة المالية ص 167 :

أ — قرار مؤرخ في 13 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 31 ديسمبر 1971 ، يتضمن تعيين أعضاء الترسيم الخاصة بالكتاب الاداريين المتمرنين .

ب — قرار مؤرخ في 13 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 31 ديسمبر 1971 ، يتضمن تعيين أعضاء لجنة الترسيم الخاصة بالملحقين الاداريين المتمرنين .

الجريدة الرسمية العدد 16 ، الصادر بتاريخ 22 فبراير 1972 ، وزارة العدل ص 193 ، 194 : وزارة العدل : بمناسبة صدور قانون تنظيم السجون وذلك بموجب الأمر 72 ـ 2 المؤرخ في 25 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 10 فبراير 1972 ، والأمر رقم 72 ـ 3 المؤرخ في 25 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 10 فبراير 1972 والمتعلق بحماية الطفولة والمراهقة . نص المادة 6 المدرجة في الفصل الخاص بـ(مؤسسات الدفاع الاجتماعي) على انشاء لجنة التنسيق .

الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، الصادر بتاريخ 25 فبراير 1972 ، وزارة الأخبار والثقافة : ص 218 :

أ ـ قرار مؤرخ في 28 ذى القعدة 1391 هـ الموافق 15 جانفي 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم الملحقين الاداريين .

ب ـ قرار مؤرخ في 28 ذى القعدة 1391 هـ الموافق 15 جانفي 1972 ، يتضمن تأليف لجنة ترسيم مساعدى الأبحاث في الآثار والمحفوظات والمكتبات والمتاحف .

الجريدة الرسمية ، العدد 18 ، الصادر بتاريخ 3 مارس 1972 ، ص 237 ، وزارة العدل : بمقتضى الأمر رقم 72 ـ 2 المؤرخ في 25 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 10 فبراير 1972 والمتضمن قانون تنظيم السجون واعادة تربية المساجين صدر قرار مؤرخ في 8 محرم 1392 هـ الموافق 23 فيفرى 1972 يحدد بموجبه تشكيل واختصاصات لجان الترتيب والتأديب لمؤسسات السجون .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 10 مارس 1972 ، ص 277 : وزارة الأخبار والثقافة :

أ ـ قرار مؤرخ في 28 ذى القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم الملحقين بالأبحاث في الآثار والمحفوظات والمكتبات والمتاحف .

ب - قرار مؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم عارضي الأفلام .

ج - قرار مؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم الأعوان التقنيين للهندسة الصوتية .

د - قرار مؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم الأعوان المختزلين الضاربين على الآلة الكاتبة .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 10 مارس 1972 ، ص 281

كتابة الدولة للتخطيط :

أ - قرار مؤرخ في 4 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 20 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم مهندسي الدولة الاحصائيين والاقتصاديين ومهندسي تطبيق الاحصاءات .

ب - قرار مؤرخ في 4 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 20 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم مساعدي الأعمال الاحصائية .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 21 أبريل 1972 ، ص 415 وزارة الدفاع الوطني ، قرار وزاري مشترك مؤرخ في أول صفر 1392 هـ الموافق 16 أبريل 1972 يتضمن احداث لجنة متساوية الأعضاء خاصة بالموظفين المدنيين لدى وزارة الدفاع الوطني .

الجريدة الرسمية ، العدد 31 ، الصادر بتاريخ 7 أبريل 1972 ، ص 461 ، كتابة الدولة للتخطيط : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 3 فبراير 1972 يتضمن احداث لجنة متساوية الأعضاء لسلك أعوان المكتب.

الجريدة الرسمية ، العدد 32 ، الصادر في 21 أبريل 1972 ، ص 469 ، وزارة الشؤون الخارجية : مرسوم رقم 72 - 100 مؤرخ في 4 ربيع الأول عام 1392 هـ الموافق 18 أبريل 1972 يتضمن احداث لجنة وطنية مكلفة بتحضير الجمعية العامة لمجلس محافظي البنك الافريقي للتنمية .

الجريدة الرسمية ، العدد 45 ، الصادر في 6 يوليو 1972 ، ص 666 ، وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 4 ذى القعدة 1391 هـ الموافق 22 ديسمبر 1971 يتضمن تأليف اللجنة المتساوية الأعضاء لسلك مفتشي المواصلات الوطنية .

الجريدة الرسمية ، العدد 53 ، الصادر بتاريخ 24 يوليو 1972 ، وزارة الأخبار والثقافة :

أ — قرار مؤرخ في 5 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن احداث لجنة لترسيم المستشارين بالأخبار .

ب— قرار مؤرخ في 5 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن احداث لجنة لترسيم المستشارين الثقافيين .

جـ— قرار مؤرخ في 5 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن احداث لجنة لترسيم المساعدين المسؤولين عن الوثائق .

د — قرار مؤرخ في 5 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن احداث لجنة لترسيم الملحقين الصحفيين .

هـ— قرار مؤرخ في 5 ذى الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن احداث لجنة لترسيم الملحقين الثقافيين .

الجريدة الرسمية ، العدد 59 ، الصادر بتاريخ 25 يوليو 1972 ، ص 819 وزارة الشؤون الخارجية : قرار وزارى مشترك مؤرخ في أول جمادى الأول عام 1392 هـ الموافق 12 يوليو 1972 يتضمن انشاء لجنة متساوية الأعضاء مختصة بسلك سائقي السيارات .

الجريدة الرسمية ، العدد 62 ، الصادر في 4 غشت 1972 ، ص 950 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : قرار وزارى مشترك مؤرخ في 27 ربيع الثاني عام 1392 هـ الموافق 9 يوليو 1972 يتضمن احداث لجنة متساوية الأعضاء مختصة ببعض أسلاك موظفي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

الجريدة الرسمية ، العدد 63 ، الصادر في 3 غشت سنة 1972 ، ص 977 ،
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : مرسوم رقم 72 — 160 مؤرخ في 16 جمادى الثانية 1392 هـ الموافق 27 يوليو 1972 يتضمن تحديد تأليف اللجنة الوطنية للمنح الجامعية المستفاد منها في الخارج .

الجريدة الرسمية ، العدد 66 ، الصادر بتاريخ 18 غشت عام 1972 ص 1054 :
أ — اتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة الجمهورية الهنغارية الشعبية يتعلق بانشاء لجنة مختلطة للتعاون الاقتصادي والعلمي والتقني .
ب — اتفاق يتعلق بانشاء لجنة مختلطة في الجمهورية الجزائرية وجمهورية الكمرون الفيدرالية .

الجريدة الرسمية ، العدد 76 ، الصادر في 22 سبتمبر 1972 ، ص 1190
وزارة الأخبار والثقافة : قرار مؤرخ في 2 جمادى الثانية 1392 هـ الموافق 13 يوليو 1972 يتضمن احداث لجنة لترسيم المحافظين المكلفين بالأبحاث في الآثار والمحفوظات والمكتبات والمتاحف .

الجريدة الرسمية ، العدد 80 ، الصادر في 6 أكتوبر 1972 ، ص 1237 ،
وزارة الشؤون الخارجية :
أ — قرار مؤرخ في 7 شعبان 1392 الموافق 15 سبتمبر 1972 ، يتضمن تأليف لجنة الامتحان للترسيم في سلك الوزراء المفوضين والمستشارين وكتّاب الشؤون الخارجية .
ب — قرار مؤرخ في 7 شعبان 1392 هـ الموافق 15 سبتمبر سنة 1972 يتضمن تأليف لجنة المسابقة .

الجريدة الرسمية ، العدد الثاني ، الصادر بتاريخ 5 يناير 1973 ، وزارة الدولة المكلفة بالنقل : قرار يتعلق بتنظيم وتسيير لجان العقوبات الخاصة بمسائل النقل البرى .

الجريدة الرسمية ، العدد 19 ، الصادر بتاريخ 6 مارس 1973 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : مرسوم رقم 73 ـ 43 مؤرخ في 25 محرم عام 1393 هـ الموافق 28 فبراير 1973 يتضمن احداث لجنة مكلفة بتوحيد جهاز التكوين العالي والمتخصص تحت اشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 9 مارس 1973 ، وزارة الأشغال العمومية والبناء : مرسوم رقم 73 ـ 43 مؤرخ في 25 محرم عام 1393 الموافق 28 فبراير 1973 يتضمن احداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية .

الجريدة الرسمية ، السنة العاشرة ، الصادرة بتاريخ 7 غشت 1973 ، أمر رقم 73 ـ 44 مؤرخ في 25 جمادى الثانية عام 1393 هـ الموافق 25 يوليو 1973 يتضمن احداث هيئة وطنية للبحث العلمي .

الجريدة الرسمية ، العدد 71 ، الصادر بتاريخ 4 سبتمبر 1973 ، رئاسة مجلس الوزراء : مرسوم رقم 73 ـ 147 ، الموافق 10 غشت 1973 يتضمن احداث اللجنة الوطنية للتشريح .

الجريدة الرسمية ، العدد 95 الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1973 ، أمر رقم 73 ـ 63 بتاريخ 21 نوفمبر 1973 يتضمن احداث المجلس الوطني للتجارة الداخلية .

الجريدة الرسمية : العدد 96 ، الصادر في 30 نوفمبر 1973 ، مرسوم رقم 73 ـ 180 ، الموافق 21 نوفمبر 1973 ، يتضمن انشاء مجلس أعلى للخدمة الوطنية .

الجريدة الرسمية ، أمر رقم 74 ــ 63 مؤرخ في 10 يونيو 1974 يتضمن تحديد القانون الأساسي لمكاتب الترقية والتسيير العقاري . (العدد رقم 49 الصادر بتاريخ 18 يونيو 1974.

الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، الصادر بتاريخ 18 يونيو 1974 ، أمر رقم 74 ــ 65 المؤرخ في 10 يونيو 1974 يتضمن احداث هيئة وطنية خاصة بطب العمل .

الجريدة الرسمية : مرسوم رقم 74 ــ 75 ، مؤرخ في 3 ربيع الثاني عام 1394 هـ الموافق 25 أبريل 1974 يتضمن تأسيس مجلس استشارى للمحفوظات الوطنية .

الجريدة الرسمية ، مرسوم رقم 74 ــ 76 ، المؤرخ في 3 ربيع الثاني عام 1394 هـ الموافق 25 أبريل 1974 يتضمن تأسيس مجلس استشارى للمركز الوطني للدراسات التاريخية .

فهرست المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة

فهرست الجداول

المقدمة

الحمدلله رب العالمين القائل في محكم التنزيل : " الذين يأكلون الربا لا يقومون إلا كما يقوم الذي يتخبطه الشيطان من المس ، ذلك بأنهم قالوا إنما البيع مثل الربا ، وأحل الله البيع وحرم الربا ، فمن جاءه موعظة من ربه فانتهى فله ما سلف وأمره الى الله ومن عاد فاولئك أصحاب النار هم فيها خالدون "(1) . والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم. وبعد :

فقد غدت البنوك الاسلامية حقيقة واقعة تمارس نشاطها بعيداً عن الربا ، حيث استطاعت جذب المزيد من الاموال وتوجيهها لمختلف فروع النشاط الاقتصادي، وفقا لأحكام وقواعد الشريعة الاسلامية ، رغم ما يواجهها من مشاكل ومعوقات، تحول دون اضطلاعها بالدور المأمول منها أن تضطلع به ، باعتبارها مؤسسات لا تتعامل بالربا أخذاً أو عطاءً .

والبنك الاسلامي الاردني للتمويل والاستثمار أحد هذه البنوك حيث استطاع توجيه الاموال لمختلف القطاعات الاقتصادية المحلية ، من خلال الاساليب التمويلية والاستثمارية المختلفة، كبيع المرابحة للآمر بالشراء ،والمشاركة،وغيرها من الاساليب ، التي استطاع البنك الاسلامي الاردني ادخالها لدائرة النشاط الاقتصادي ، رغم أنه لم يعهدها القطاع المصرفي الاردني من قبل ، وقد ترك ذلك أثراً على الاقتصاد الاردني ككل، وعلى مستوى القطاعات الاقتصادية منفردة، وهو ما تهدف الدراسة لاثباته، بتحليل نشاط البنك الاسلامي الأردني، من خلال مصادر الاموال واستخداماتها، ومقارنة ذلك بما تحدثه البنوك التجارية المحلية من أثر في الفترة (1980 – 1992) .

لذا جاءت منهجية الدراسة واضحة المعالم، متمثلة في الاستناد الى الادلة الشرعية من الكتاب والسنة، وآراء الفقهاء في الجزئيات الفقهية، في حين اعتمدت على تحليل البيانات الاحصائية الصادرة عن البنك الاسلامي الأردني للفترة (1980 – 1992)، مستخدما طريقة المربعات الصغرى لتحديد معالم النموذج القياسي المستخدم في الدراسة، آخذاً بعين الاعتبار مقارنة أثر البنك الاسلامي الأردني على الاقتصاد الاردني مع ما هو عليه الامر في البنوك التجارية حيثما دعت الحاجة .

---

(1) سورة البقرة ، آية رقم (275) .

لقد تناولت العديد من الدراسات موضوع البنوك الإسلامية ، ويمكن تصنيفها الى صنفين:
أولهما:دراسات تناولت الجوانب الفقهية لنشاطات وأعمال هذه البنوك ، بمعنى بيان الأحكام الشرعية لأعمالها ونشاطاتها . ومن الأمثلة على ذلك، تطوير الاعمال المصرفية بما يتفق والشريعة الاسلامية للدكتور سامي حمود، والمعاملات المصرفية والبديل عنها في الشريعة الاسلامية للدكتور رمضان حافظ، والمعاملات المصرفية وعلاجها في الاسلام للدكتور نور الدين عتر، وغيرها من الابحاث والدراسات .

أما الصنف الثاني: فقد تمحور على التحليل الاقتصادي لأنشطة وأعمال البنوك الاسلامية. ومن الأمثلة على ذلك ، ما كتبه الدكتور أوصاف أحمد بعنوان:الأهمية النسبية لطرق التمويل المختلفة في النظام المصرفي الاسلامي، وما كتبه الدكتور راضي البدور بعنوان: اقتصاديات عقود المشاركة في الارباح ، وغيرها من الابحاث والدراسات .

وتنضوي هذه الدراسة تحت الصنف الثاني من الدراسات التي تناولت موضوع البنوك الاسلامية من حيث التحليل الاقتصادي لأنشطتها .

إن رغبتي في دراسة موضوع البنوك الاسلامية، وإبراز دورها في تحديد معالم النظام الاقتصادي الاسلامي ، ليواكب متطلبات الحياة وتطورها،هو السبب الرئيس في اختياري لهذا الموضوع .

هذا وقد واجهتني في الدراسة صعوبة في الحصول على البيانات الاحصائية، عن أساليب التمويل والاستثمار المختلفة، وتوزيعها القطاعي لدى البنك الاسلامي . حيث حاولت مراراً وتكراراً للحصول على ذلك من ادارة البنك الاسلامي ، ولم أفلح تحت تبرير سرية المعلومات ، لذلك اقتصرت على استخدام البيانات الاحصائية المنشورة في التقارير السنوية للبنك .

وقد جاءت الدراسة مكونة من مقدمة ، وثلاثة فصول، وخاتمة .

وتضمنت المقدمة بياناً لموضوع الدراسة، ومنهجيتها ، وموقعها بين الادبيات التي تناولت موضوع البنوك الاسلامية، اضافة لبيان خطة الدراسة والصعوبات التي واجهتني في هذه الدراسة .

وفي الفصل الاول:تحدثت الدراسة عن دور البنوك الاسلامية في النشاط الاقتصادي ؛ افتتاحا بالحديث عن البنوك ؛ نشأةً، وتطوراً، وأنواعاً، كما بينت وظائف البنوك الاسلامية المتمثلة بقبول الأموال وتوظيفها ، وما يترتب على ذلك من آثار على بعض المتغيرات الاقتصادية كالادخار والاستثمار ، والتجارة الخارجية ، وأخيراً بيان المعوقات التي تواجه البنوك الاسلامية، وكيفية التغلب عليها .

والفصل الثاني من الدراسة: ايضاح الأحكام الشرعية لأعمال ونشاط البنك الإسلامي من خدمات مصرفية تقليدية، وأعمال الخدمات الاجتماعية،كالقرض الحسن، اضافة لأعمال التمويل والاستثمار المتنوعة .

الفصل الثالث من الدراسة: فقد تضمن الحديث عن تحليل نشاط البنك الاسلامي الأردني،بهدف تحديد أثر البنك الاسلامي الأردني على الاقتصاد الأردني،مقارنة بما هو عليه في البنوك التجارية المحلية . فتناول الفصل مصادر واستخدامات أموال البنك الاسلامي الأردني،وتطورها ، اضافة للحديث عن أسس منح،ومحددات الطلب على التسهيلات الائتمانية في البنك الاسلامي الأردني، وختاماً كان الحديث عن أثر التسهيلات الائتمانية للبنك الاسلامي الاردني على الإقتصاد الاردني ، ومقارنة ذلك بما هو عليه من أثر للبنوك التجارية ، من خلال تطبيق نموذج قياسي لهذا الغرض .

وختمت الدراسة ببيان النتائج والتوصيات التي توصلت اليها.

راجيا من العلي القدير أن أكون قد وفقت في هذه الدراسة " ... ربنا لا تؤآخذنا إن نسينا أو أخطأنا ... "(1) .

(1) سورة البقرة ، آية رقم (286) .

الفصل الاول

دور البنوك الاسلامية في النشاط الاقتصادي

تقوم البنوك الاسلامية بدور هام في النشاط الاقتصادي،من خلال ما تقوم به من أعمال، وخدمات مصرفية على غير أساس الربا (الفائدة)[1] ، وإن قيام البنوك الاسلامية بممارسة أعمالها وفق أحكام وقواعد الشريعة،يترك أثراً على مجمل فروع النشاط الاقتصادي .

وحتى نقف على حقيقة هذا الاثر – وفي إطاره النظري – سيكون الحديث في هذا الفصل عن هذا الدور من خلال أربعة مباحث. فالاول: نشأة البنوك ، وتطورها،وأنواعها. والثاني يتضمن بياناً لوظائف البنوك الاسلامية في النشاط الاقتصادي،كقبول الاموال،وتوظيفها. اضافة لبيان الآثار التي تتركها وظائف البنوك الاسلامية على بعض المتغيرات الاقتصادية، كالادخار ، والاستثمار ، والتجارة الخارجية في المبحث الثالث.والمبحث الرابع : أهم المشاكل والمعوقات التي تواجه البنوك الاسلامية ، وامكانية التغلب عليها ، حتى تؤدي دورها على الوجه الأمثل في الاقتصاديات التي تعمل في ظلها.

---

(1) الفائدة : الثمن المدفوع لقاء استعمال النقود .

وقد أكد مؤتمر المصرف الاسلامي الثاني ، المنعقد في الكويت على أن ما يسمى بالفائدة في اصطلاح الاقتصاديين الغربيين ومن تابعهم هو الربا المحرم شرعا .

لذا فحيثما وردت كلمة الفائدة أو الربا فهي تؤدي الى المعنى نفسه .

- المبحث الاول : البنوك (نشأتها ، وتطورها ، وأنواعها) .

اولا : البنوك (نشأتها وتطورها)

يعود ظهور البنوك لنشاط الصاغة حينما كانوا يقومون بحفظ المجوهرات والمعادن الثمينة لأصحابها مقابل ايصالات خاصة بذلك ،وسرعان ما اكتشف هؤلاء الصاغة ان هذه الايصالات تلقى قبولا بين أفراد المجتمع كأداة وفاء لما قد يترتب عليهم من حقوق،او التزام تجاه الغير،اضافة لتوفر فوائض مالية مما يودع لديهم، فتطور الأمر وقاموا بإقراض هذه الفوائض لأفراد غير أصحابها ، مقابل فائدة معينة،وعندما لاحظ هؤلاء الصاغة نجاح فكرتهم، بدأوا بتشجيع الافراد على ايداع ما لديهم من أشياء عندهم، مقابل فائدة أقل مما يأخذون من المقترضين ، وانتشرت الفكرة ،وتطورت إلى أن ظهر أول بنك في مدينة البندقية، سنة 1157م (1) وتوالى انتشار البنوك وتطورها فيما بعد .

أما في الاردن فيعود ظهورها الى عام 1925م حينما تم افتتاح أول فرع للبنك العثماني في عمان – الذي اصبح يعرف فيما بعد كرندليز – تلاه البنك العربي الذي افتتح أول فرع له في عمان عام 1934م ، وآخر له في إربد في عام 1943م (2) ، وهكذا ظهرت البنوك وانتشرت في الأردن .

---

(1) محمد زكي الشافعي ، مقدمة في النقود والبنوك ، ط1 (القاهرة دار النهظة العربية ، 1977) ، ص(191– 200)
وسيشار اليه لاحقا : الشافعي ، مقدمة في النقود ، ص.
محمد زكي المسير ، النقود والبنوك ، (القاهرة ، دار النهظة العربية ، 1982) ، ص (220 – 221) .

(2) البنك المركزي الاردني ، الجهاز المالي والمصرفي في الاردن ، (عمان ، البنك المركزي ، 1988م) ، ص(13) ،

أما البنوك الاسلامية فيعود ظهورها الى عام 1963م في مصر،حيث انشأت بنوك الإدخار التي تركزت مهمتها في تدعيم السلوك الادخاري بين الفلاحين والعمال والموظفين (1) ، أما ظهور البنوك كمؤسسات تمويل واستثمار فيعود الى عام 1974م حين تم تأسيس البنك الاسلامي للتنمية بمشاركة حكومات الدول الاسلامية من خلال منظمة المؤتمر الاسلامي ، تلاه بنك دبي الاسلامي في عام 1975م (2)،وهكذا انتشرت البنوك الاسلامية .

وقد ظهرت البنوك الاسلامية في الاردن في عام 1978م، حينما تم انشاء البنك الإسلامي الاردني للتمويل والاستثمار كشركة مساهمة وفق قانون خاص بذلك ، وقد باشر البنك المذكور نشاطه في أيلول من عام 1979م (3) . تلاه انشاء البنك الوطني الإسلامي في عام 1989م – كخلف لبيت التمويل الإسلامي، الذي انشأ في عام 1981م – وقد تمت تصفيته في عام 1991م(4) .

ثانيا : أنواع البنوك

نتيجة للتطورات الاجتماعية والاقتصادية وتعدد مجالات الاستثمار وتنوعها ، اضافة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للصالح العام فقد نشأت انواع متعددة من البنوك اهمها :

1- البنوك المركزية ، ويقصد بها المؤسسات المصرفية العامة القادرة على اصدار النقد وادارة شؤون النقد والائتمان في الاقتصاد القومي(5).

---

(1) – مصطفى كمال ، البنوك الاسلامية : المنهج والتطبيق ، ج1 ، (ب.م، ب.ن، 1988م)، ص (51) . وسيشار اليه لاحقا : مصطفى كمال ، البنوك الاسلامية ، ص .

(2)– المرجع السابق نفسه، ص (53) .

(3)– البنك المركزي الاردني ، التقرير السنوي السادس عشر (1979)، ص(22) .

(4)– البنك المركزي الاردني ، التقرير السنوي الثامن والعشرون (1991) ، ص(25) .

(5)– الشافعي ، النقود والبنوك ، مرجع سابق، ص(281) .

2- البنوك المتخصصة، ويقصد بها المؤسسات المصرفية التي تعنى بتقديم الائتمان لقطاعات أو أنشطة اقتصادية معينة [1] ، كالبنوك الزراعية التي تهدف الى تقديم التمويل اللازم للقطاع الزراعي. وتكمن أهمية هذا النوع من البنوك في تقديمه قروضاً طويلة الأجل .

3- البنوك التجارية ، ويقصد بها المؤسسات المصرفية التي تقوم بتلقي الودائع النقدية- من الأفراد-القابلة للسحب لدى الطلب،أو بعد أجل قصير [2] . وفي الوقت الحالي فإن هذا النوع من البنوك يقوم ببعض أعمال وخدمات التمويل قصير الأجل كشراء الاوراق المالية،وغيرها من الاعمال والخدمات .

4- البنوك الاسلامية ، ويقصد بها المؤسسات التي تباشر الأعمال المصرفية بعيداً عن التعامل بالربا أخذاً أو عطاءً [3] .

إن ما يهمنا من الانواع السابقة ، البنوك التجارية والبنوك الاسلامية نظراً لتشابه أعمالها وخدماتها التي تقوم بها من جانب وتختلف في جانب آخر ، والتشابه فيما بين هذه البنوك في أنها تتلقى الودائع النقدية بانواعها من الافراد والهيئات ، في حين أنها تختلف في طرق استغلال وتوظيف هذه الودائع ، وسيتضح ذلك في المبحث التالي[4] إن شاء الله تعالى .

---

(1)- الشافعي ، النقود والبنوك ، مرجع سابق، ص (190) .

(2)- محمد عزيز عجمية ، النقود والبنوك ، ط2 ، (بغداد مطبعة المعارف ، 1968) ص ص (322 - 323) .

(3)- غريب الجمال ، المصارف وبيوت التمويل الاسلامية ، ط1 ، (جده ، دار الشروق للنشر والتوزيع والطباعة ، ب.ت) ، ص (45) ، وسيشار اليه لاحقا : الجمال، المصارف وبيوت التمويل ، ص .

(4) - ص(536) .

المبحث الثاني : وظائف البنوك الاسلامية

تقوم البنوك الاسلامية بجملة من الأعمال والخدمات المصرفية شأنها في ذلك شأن البنوك التجارية ، ولكن مع فارق أساسي يتمثل في ممارستها لهذه الأعمال وفقاً لقواعد الشريعة الإسلاميه وعلى أساس المشاركة في الارباح والخسائر .

فالبنوك الاسلامية تمارس الخدمات المصرفية التقليدية كالاعتمادات المستندية ، والحوالات ، وتحصيل الشيكات ، والأوراق التجارية وتأجير الخزائن الحديدية ، وبيع وشراء العملات المختلفة ، واصدار وطرح الأسهم للاكتتاب،وبيع وشراء الأوراق المالية،وغيرها من الأعمال والخدمات ، والتي ستكون محور حديثنا في الفصل الثاني .

كما وتؤدي البنوك الاسلامية وظيفتين هامتين في النشاط الاقتصادي بصفة خاصة،وفي المجتمع بصفة عامة، وهاتان الوظيفتان هما : تجميع الاموال والمدخرات ، ومن ثم القيام بتوظيف هذه الاموال .

أولاً : تجميع الاموال والمدخرات .

تتقبل البنوك الاسلامية مدخرات الأفراد والهيئات في حسابات مصرفية خاصة بذلك (1) تشمل الحسابات (الودائع) الجارية والحسابات الاستثمارية ، ولا تشكل الحسابات الجارية في البنوك الاسلامية أية أهمية، مقارنة بما هي عليه في البنوك التجارية ، ذلك أن البنوك الاسلامية – ومن خلال وسائلها الاستثمارية – تحاول حث الأفراد للإيداع في حسابات الاستثمار .

ثانياً :–توظيف الاموال .

تقوم البنوك الاسلامية بدور متميز في توظيف وتشغيل الأموال مقارنة بما تقوم به البنوك التجارية في نفس المجال ، ويعود هذا الى أن البنوك الاسلامية في توظيفها واستثمارها للاموال تنطلق من وجهة نظر الإسلام للمال على أنه لا يولد مالاً إلاّ إذا اقترن بالعمل .

---

(1) – سيرد تفصيل ذلك لاحقا ، ص (16) .

فالنقود من وجهة نظر الاقتصاد الإسلامي تعتبر أداة للتبادل،ومقياسا للقيمة [1] ، وهي ليست سلعة يمكن أن تستثمر وتزيد قيمتها بحد ذاتها ، دون المشاركة في جهد العمل . في حين أن البنوك التجارية تقوم على أساس المتاجرة بالنقود،ومنح القروض على أساس سعر الفائدة بشكل رئيسي .

وتوظف البنوك الاسلامية أموالها وفق أساليب استثمارية متنوعة،ومتوافقة مع أحكام الشريعة ، كالمضاربة والمشاركة،والمرابحة،اضافة لوسائل أخرى كالاستثمار المباشر في العقارات،والسيارات،أو الاستثمار غير المباشر كشراء/وبيع الاوراق المالية،والمساهمة في انشاء الشركات [2] .

ولبيان تميز البنوك الاسلامية عن التجارية فيما تقوم به من أعمال تمويل واستثمار على أساس المشاركة في الارباح والخسائر، فاننا نسوق المثال التالي[3]. بفرض وجود شخص يريد أن يقيم مشروعا ، يتطلب توفير مبلغ خمسة الآف دينار أردني ، وأمامه طريقان لتوفير ذلك المبلغ : أولهما بنك تجاري يقرضه المبلغ بفائدة (14٪) ، وثانيهما بنك إسلامي يقدم له التمويل على أساس المشاركة في الارباح والخسائر مناصفة ، فيما يتبقى من أرباح أو خسائر، بعد استقطاع حصة للعميل مقابل عمله وجهده في ادارة المشروع ولتكن الربع. وبفرض أن العميل نفذ المشروع بكلا الطريقين ، وحقق المشروع مواقف متباينة من الارباح والخسائر بعد مضي فترة زمنية معينة، ولتكن كما يلي : ا)- حقق المشروع خسائر بلغت : (16٪ ، 8٪) .

ب)- حقق المشروع أرباحاً بلغت : (8٪ ، 14٪) .

فما هي حصة العميل من الارباح والخسائر في كلا البنكين ؟

---

(1)- د. عدنان التركماني ، السياسة النقدية والمالية في الاسلام ، (عمان، مؤسسة الرسالة ، 1988م) ، ص(50) .

(2)- سيرد تفصيل ذلك في الفصل الثاني ، ص (33) .

(3)- د. محمد كمال عطية ، محاسبة الشركات والمصارف في النظام الاسلامي ، (الاسكندرية ، دار الجامعات المصرية (ب.ت) ص ص (70 - 72) ، نقلا عن مجلة الاقتصاد الاسلامي ، عدد مارس 1982م .

مع الاخذ بعين الاعتبار استعمال وحدة النقد الاردني " دينار " لتوضيح المثال.

ا)- في حالة تحقيق المشروع خسائر تبلغ (16٪ ، 8٪) .

1- خسائر ب(16٪) :

- مع البنك التجاري :

٪ خسارة العميل الكلية = ٪ الفائدة + ٪ الخسارة المتحققة للمشروع .

= (14٪) + (16٪) = 30٪

حاصل خسارة العميل = (30٪) (5000) = 1500 دينار

- مع البنك الاسلامي :

٪ خسارة العميل الكلية = حصته مقابل جهده + حصته من خسارة المشروع

حصته مقابل جهده = (25٪) (16٪) = 4٪

حصته من خسارة المشروع = (50٪) (16٪ - 4٪) = 6٪

٪ خسارة العميل الكلية = (4٪) + (6٪) = 10٪

حاصل خسارة العميل الكلية = (10٪) (5000) = 500 دينار .

2- خسائر ب(8٪) :

- مع البنك التجاري:

٪ خسارة العميل الكلية = ٪ الفائدة + ٪ الخسارة المتحققة للمشروع .

= (14٪) + (8٪) = 22٪

حاصل خسارة العميل = (22٪) (5000) = 1100 دينار

- مع البنك الاسلامي :

٪ خسارة العميل الكلية = حصته مقابل جهده + حصته من خسارة المشروع

حصته مقابل جهده = (25٪) (8٪) = 2٪

حصته من خسارة المشروع = (50٪) (8٪ - 2٪) = 3٪

٪ خسارة العميل الكلية = (2٪) + (3٪) = 5٪

حاصل خسارة العميل الكلية = (5٪) (5000) = 250 دينار

يتضح من حالة تحقيق المشروع أية خسائر، أن نصيب العميل في حالة تعامله مع البنك الإسلامي هي أقل مما هي في تعامله مع البنك التجاري .

ب)- في حالة تحقيق المشروع لارباح تبلغ (8٪ ، 14٪) .

1- تحقيق المشروع ربحاً(8٪) :

- مع البنك التجاري :

٪ أرباح العميل الكلية = ٪ أرباح المشروع - ٪ الفائدة .

= (8٪) - (14٪) = - 6٪

بمعنى أن العميل يحقق خسارة (6٪) ، اذ أن الارباح المتحققة للمشروع لا تكفي لتغطية فائدة القرض (14٪).

حاصل الخسارة = (6٪) (5000) = 300 دينار

- مع البنك الاسلامي :

٪ أرباح العميل الكلية = ٪ مقابل عمله + ٪ من الأرباح المتبقية

٪ مقابل عمله = (25٪) (8٪) = 2٪

٪ من الأرباح المتبقية = (50٪) (8٪ - 2٪) = 3٪

٪ أرباح العميل الكلية = (2٪) + (3٪) = 5٪

حاصل أرباح العميل = (5٪) (5000) = 250 دينار

2- تحقيق المشروع ربحاً(14٪) :

- مع البنك التجاري :

٪ أرباح العميل الكلية = ٪ أرباح المشروع - ٪ الفائدة .

= (14٪) - (14٪) = صفراً

بمعنى أن الأرباح المتحققة للمشروع غطت تكاليف القرض ، دون أن يتبقى للعميل أية نسبة من تلك الأرباح.

- مع البنك الإسلامي :

٪ أرباح العميل الكلية = ٪ مقابل عمله + ٪ من الأرباح المتبقية

٪ مقابل عمله = (25٪) (14٪) = 3.5٪

٪ من الأرباح المتبقية = (50٪) (14٪ - 3.5٪) = 5.25٪

٪ أرباح العميل الكلية = (3.5٪) + (5.25٪) = 8.75٪

حاصل أرباح العميل = (8.75٪) (5000) = 437.5 دينار

يتضح من حالة تحقيق المشروع للأرباح أن العميل مع البنك التجاري لن يحقق أية أرباح ما دامت نسبة الربح التي يحققها المشروع دون نسبة الفائدة على القرض ، في حين أن العميل مع البنك الإسلامي يحقق أرباحاً فعلية .

نخلص مما سبق الى أن الأساس الذي تقوم عليه البنوك الاسلامية في توظيف الاموال على أساس المشاركة في الأرباح والخسائر أفضل مما هو متبع في البنوك التجارية ، والمعتمد على سعر الفائدة الثابت والمحدد مسبقاً . والجدول رقم(1)، يبين حصة العميل من الارباح والخسائر في تعامله مع البنك التجاري والبنك الاسلامي ، عند مواقف متباينة من الارباح والخسائر الموضحة في المثال السابق[1].

جدول رقم (1)

- حصة العميل من الارباح والخسائر عند مواقف متباينة من الارباح والخسائر التي يحققها المشروع نتيجة تمويله من البنك التجاري والبنك الاسلامي كل على حده بمبلغ خمسة آلاف دينار أردني .

الارباح/الخسائر المتحققة للمشروع (٪)	البنك التجاري		البنك الإسلامي	
	الارباح/الخسائر (٪)	حاصل الخسائر/الارباح (دينار)	الخسائر/الارباح (٪)	حاصل الخسائر/الارباح (دينار)
خ 16٪	خ 30٪	خ 1500	خ10.0٪	خ 500.0
خ 8٪	خ 22٪	خ 1100	خ5.00٪	خ 250.0
ر 8٪	خ 6 ٪	خ 300	ر5.00٪	ر250.0
ر 14٪	صفر	صفر	ر8.75٪	ر437.5

- ملاحظة : (ر : ربح ، خ : خسارة) .

لقد ترتب على قيام البنوك الإسلامية بتوظيف الأموال على أساس المشاركة في الأرباح والخسائر، ومن خلال القنوات التمويلية والاستثمارية المختلفة آثار اقتصادية على مجمل النشاط الاقتصادي ، وهذا ما سنبينه في المبحث التالي[2]

(1)- هذا المثال على مستوى الأفراد ، إضافة الى أن النتيجة قد تنعكس بتغيير نسبة الفائدة.

(2)- ص(10) .

المبحث الثالث : الآثار الاقتصادية للبنوك الاسلامية

ان قيام البنوك الإسلامية بتجميع الأموال والمدخرات وتوجيهها إلى مختلف فروع النشاط الاقتصادي من خلال الأساليب التمويلية الإستثمارية المتنوعة يؤدي الى تشجيع النمو الاقتصادي .

وحتى يتضح هذا ، فسنتناول أثر البنوك الإسلامية على بعض من المتغيرات الاقتصادية الهامة كالادخار ، والاستثمار ، والتجارة الخارجية ، من ناحية نظرية .

أولاً : أثر البنوك الاسلامية على الادخار .

لقد استطاعت البنوك الإسلامية حشد وجذب المزيد من المدخرات،واستقطابها لفئات كانت تمتنع ايداع أموالها لدى البنوك التجارية ، وهي بذلك تكون قد قامت بإدخال تلك الأموال إلى دائرة النشاط الإقتصادي بعد أن كانت مكتنزة ومعطلة ، وقد انعكس ذلك على زيادة الادخار المصرفي (1) . وهو ما تؤكده هذه الدراسة في المبحث الأول من الفصل الثالث.[2]

ثانيا : أثر البنوك الإسلامية على الاستثمار .

تقوم البنوك الإسلامية بدور إيجابي في الاستثمار ، إذ أنها أوجدت وسائل استثمارية جديدة على أساس المشاركة في الربح والخسارة ، وهذا يتطلب منها أن تتوجه في استثمارها نحو فرص الاستثمار المجزية،والبحث عن مشاريع ذات جدوى اقتصادية بدلا من التركيز على تمويل مشاريع تقليدية تستند الى مقدرة العميل المالية،كما هو الحال عند منح القروض من البنوك التجارية .

فالبنوك التجارية سواء أكانت نتيجة المشروع ربحاً أم خسارةً فإنها تشترط سداد القرض كاملا ، مضافا إليه مبلغ الفائدة . في حين أن البنوك الإسلامية بمشاركتها للعميل في الارباح والخسائر تطلب بذل أقصى جهد في سبيل انجاح المشروعات التي تشارك بها ، بعد دراسة الجدوى الاقتصادية لتلك المشروعات .

---

(1)- د. جمال محمد صلاح ، دور البنوك الاسلامية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية (عمان، البنك المركزي الاردني، 1991) ، ص(10)، وسيشار اليه لاحقا : جمال محمد ، دور البنوك الاسلامية ، ص.

(2)- ص(4،2).

إن قيام البنوك الإسلامية باستقطاب فئات جديدة من رجال الاعمال والمستثمرين المالكة للكفاءة والمقدرة على العمل والانتاج والمفتقرة إلى المال ، وبنفس الوقت تمتنع عن الاقتراض من البنوك التجارية لاسباب دينية ، وبذلك تكون هذه البنوك قد ساهمت في زيادة حجم الاستثمارات الحقيقية في المجتمع ، إضافة لزيادة الطاقة الانتاجية الفعلية للمجتمع وايجاد فرص عمل .

ثالثا : أثر البنوك الإسلامية في التجارة الخارجية .

لا تستطيع أي دولة أن تعيش بمعزل عن دول العالم في ظل غياب قدرة الدول منفردة على انتاج كل ما تحتاجه من سلع وخدمات ، الأمر الذي ترتب عليه قيام التبادل التجاري الدولي أو ما يعرف بالتجارة الخارجية . وقد ترتب على قيام هذا التبادل وجود تيارين من التدفقات هما: تيار السلع والخدمات من جهة ، وتيار أثمان هذه السلع والخدمات من جهة أخرى، حيث تقوم البنوك إسلامية كانت أم تجارية بتسهيل وتيسير هذه التدفقات .

فالبنوك الإسلامية استطاعت أن توفر التمويل الحلال لعمليات التبادل التجاري الدولي خاصة للتجار الذين كانوا لا يستسيغون التعامل مع البنوك التجارية لاسباب دينية في هذا المجال، بذلك تكون البنوك الاسلامية قد رفدت الاقتصاد المحلي بخبرة هؤلاء التجار فيما يقومون به من عمليات تبادل تجاري تعود بالنفع العام على المجتمع ككل .

وتساهم البنوك الاسلامية في تمويل التجارة الخارجية بواسطة فتح الاعتمادات المستندية الممولة كلياً أو جزئياً . كما تقوم البنوك الاسلامية بإصدار خطابات الضمان المصرفية ، والحوالات ، وإصدار الشيكات المصرفية ، التي تمثل في مجملها أدوات مصرفية من شأنها حفظ تسوية الحقوق والالتزامات المترتبة للعملاء أو عليهم تجاه الآخرين .

كما وان للبنوك الاسلامية آثاراً اجتماعية إذ أن الأسس النظرية التي تقوم عليها هذه البنوك ، إضافة لأساليب العمل المتبعة لديها تتضمن اعتبارات اجتماعية هامة، فاسلوب البنوك الإسلامية في العمل واعتمادها على مشاركة الجهد البشري كوسيلة للتمويل والاستثمار يؤدي الى آثار اجتماعية هامة تنعكس على رفع المستوى الاجتماعي للافراد ، وتقلل الفوارق الاجتماعية بين طبقات المجتمع (1).

ورغم ما تقدم من بيان لدور البنوك الإسلامية – من الناحية الاقتصادية – فإنه يؤخذ عليها عدم قيامها بالدور التنموي المأمول منها وما ذلك إلا لأسباب ومعوقات ، سنبينها في المبحث التالي .

(1)– الاتحاد الدولي للبنوك الاسلاميه ، الموسوعة العلميه والعمليه للبنوك الاسلاميه ، ج6 ، ط1 (ب.م ، الاتحاد الدولي للبنوك الاسلامية ، 1982) ، ص(150) ، وسيشار اليه لاحقا : الاتحاد الدولي ، الموسوعة،ص .

المبحث الرابع : المعوقات التي تواجـه البنوك الاسلامية .

رغم ما حققته البنوك الإسلامية من نجاح تَمَثَّلَ في قدرتها على حشد المدخرات وتوظيفها في قنوات استثمارية مختلفة،بعيدا عن الربا، فما يزال يقف في وجه هذه البنوك الكثير من المعوقات،الامر الذي يتطلب تكاتف جهود الخيريين من أبناء الامة الاسلامية من ذوي الاختصاص في هذا الشأن، بوضع الخطط والاستراتيجيات لازالة تلك المعوقات .

ويمكن تصنيف هذه المعوقات باعتبار مصادرها الى معوقات داخلية نابعة من البنوك الاسلامية ذاتها ، ومعوقات خارجية لا يَدَ للبنوك الإسلامية في وجودها،بل جاءت نتيجة لوجود البنوك الإسلامية في ظل اقتصاد قائم على الفائدة .

وتتمثل أهم المعوقات الخارجية في البيئة المصرفية التي تعمل فيها البنوك الاسلامية ، حيث يؤخذ على هذه البيئة سيطرة نظام الفائدة كمحفز رئيسي للنشاط الاقتصادي . فالبنوك الاسلامية جزء من النظام المصرفي الذي تعمل فيه ، وتطبق الاسس والقواعد المعمول بها بما لا يتعارض مع القواعد الشرعية . ورغم أن هذه البنوك تأسست وفق قوانين خاصة بها لكنها بقيت خاضعة لكثير من القوانين الوضعية كقانون الشركات والقانون التجاري ، وغيرها من التشريعات المصرفية التي وضعت لتلائم العمل المصرفي الربوي .

وأدل مثال على المعوقات الخارجية هو قصور تعليمات وقوانين البنوك المركزية عن توفير السيولة (1) عند حاجة البنوك الاسلامية لها . مثال ذلك عدم استفادة هذه البنوك من البرامج الخاصة بتشجيع الاستثمار والتصدير واعادة الخصم (2) . وقد دفع هذا الامر البنوك الاسلامية عند تخطيطها لمواردها واستخداماتها الى الاحتفاظ بسيولة مرتفعة لمواجهة الطوارىء ، وانعكس ذلك سلبا على حجم الاستثمار وتنويعه و بالتالي انخفضت ربحية هذه البنوك مقارنة بما هي عليه في البنوك التجارية .

أما فيما يتعلق بالمعوقات الداخلية ، فتتمثل في عدم توفر الاجهزة والموظفين المدربين وذوي الاختصاص باعمال البنوك الاسلامية . فقد أخفقت بعض المؤسسات المصرفية في أعمالها نتيجة لسوء الادارة ونقص الكفاءة في العمل.

---

(1)- يقصد بالسيولة احتفاظ البنك بجزء من موجوداته في شكل سائل لمواجهة طلبات العملاء . للمزيد حول هذا ، انظر :

د. محمود عساف ، ادارة المنشآت المالية ، ط2 ، (القاهرة ، مكتبة عين شمس ، 1976) ، ص ص(129-138) .

(2)- اتحاد المصارف العربية ، المصارف الاسلامية ، (اتحاد المصارف العربية ، بيروت ، 1989) ، ص(18) .

وسيشار اليه لاحقا : اتحاد المصارف ، المصارف الاسلامية ، ص.

خلاصة القول أن البنوك الإسلامية تعاني من مشاكل ومعوقات تحول دون قيامها بالدور المأمول منها ويمكن تلخيص أهم هذه المشاكل والمعوقات - داخلية كانت أم خارجية - فيما يلي[2] :-

1- البيئة والقوانين الوضعية التي تعمل في ظلها البنوك الاسلامية ، بعبارة أخرى غياب تطبيق الاسلام كمنهج ونظام حياة شامل .

2- عدم توفر الكفاءات والخبرات في مجال العمل المصرفي الاسلامي حيث لم يمض على إنشاء البنوك الإسلامية أكثر من عقدين من الزمن،فهي تجربة حديثة بحاجة الى فترة زمنية أطول للحكم على نجاحها،وهذا يتطلب ابتكار أدوات ووسائل مصرفية جديدة تتمشى مع متطلبات العمل المصرفي ، ومن هذه الادوات سندات المقارضة وسندات وأذونات الخزينة المخصصة للاستثمار الاسلامي ، والتي تمثل بديلا لسندات الدين العام المستندة إلى سعر الفائدة[3] .

3- قوانين وأنظمة وتعليمات البنوك المركزية التي وضعت منسجمة مع العمل المصرفي القائم على أساس سعر الفائدة ، مما يعني حرمان البنوك الاسلامية من خدمات وتسهيلات هذه البنوك ، فالبنوك الاسلامية تقوم بأيداع جزء من ودائعها كاحتياطي نقدي لدى تلك البنوك بدون مقابل .

والحق أن معالجة مثل هذه المشكلات والمعوقات إنما يأتي في الدرجة الأولى من خلال تطبيق الاسلام كلياً ، كمنهج شامل ونظام حياة. إضافة لقيام إدارات البنوك الإسلامية مجتمعة ، ومنفردة على حد سواء باجراء المزيد من الاتصالات مع ادارات البنوك المركزية التي تعمل البنوك الاسلامية تحت رقابتها،بهدف توضيح ما هية عمل وطبيعة البنوك الاسلامية ، الأمر الذي سيترتب عليه تفهم أكبر من قبل ادارات البنوك المركزية لحاجة البنوك الاسلامية لتشريعات مصرفية تتوافق وطبيعة عملها .

كما وإنني أرى أن قيام البنوك الإسلامية بالتعاون فيما بينها ومن خلال الإتحاد الدولي للبنوك الاسلامية ، بانشاء معاهد التدريب المتخصصة في العمل المصرفي الاسلامي ، بغية توفير الكفاءات المؤهلة والمدربة القادرة على مواكبة متطلبات العمل المصرفي وتطوره .

---

(1)- اتحاد المصارف ، المصارف الاسلامية ، مرجع سابق، ص(16).

(2)- جمال محمد ، دور البنوك الاسلامية ، مرجع سابق، ص ص (18 - 21).

(3)- اتحاد المصارف ، المصارف الاسلامية ، مرجع سابق، ص ص (161-162).

خلاصة الفصل الاول :

لقد تناولنا في هذا الفصل دور البنوك الاسلامية في النشاط الاقتصادي ، وقد خلصنا الى الملاحظات التالية :-

1- تقوم البنوك الاسلامية بوظيفتين أساسيتين هما : قبول الودائع النقدية ، وتوظيف هذه الودائع في قنوات استثمارية متنوعة وفقا لاحكام وقواعد الشريعة الاسلامية.

2- قيام البنوك الاسلامية بتوظيف الاموال على اساس المشاركة في الارباح والخسائر له مردود اقتصادي واجتماعي افضل منه في حالة قيام البنوك التجارية (الربوية) بتوظيف الاموال من خلال اقراضها بفائدة محددة سلفا .

3- للبنوك الاسلامية دور بارز في النشاط الاقتصادي ، ففي مجال الإدخار استطاعت البنوك الاسلامية زيادة حجم الادخار المصرفي باستقطابها فئات جديدة لم تكن تتعامل مع البنوك التجارية . وفي مجال الاستثمار فانها تقوم على تمويل المشروعات الاستثمارية بعد دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروعات ، بذلك تكون قد ساهمت في زيادة حجم الاستثمار الحقيقي في المجتمع ، وبالتالي زيادة الطاقة الانتاجية للمجتمع . كما استطاعت البنوك الاسلامية ان توفر التمويل الحلال لفئات كانت تمتنع عن التعامل مع البنوك التجارية .

4- رغم الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تؤديه البنوك الاسلامية ، فإن قيامها بذلك بشكل فعال أو كما هو مأمول منها يصطدم بمشاكل ومعوقات داخلية وخارجية ، كنقص الخبرة والكفاءة في العمل المصرفي ، ووجود هذه البنوك في بيئات مصرفية قائمة على أساس الفائدة ، إضافة لغياب تطبيق الاسلام كنظام ومنهج شامل للحياة .

الفصل الثاني

أعمال وخدمات البنك الإسلامي الأردني في ضوء الشريعةالإسلامية

يقوم البنك الاسلامي الاردني في سبيل تحقيق غاياته بالأعمال التي تمكنه من ذلك عن طريق ممارسة عدد من الأعمال والخدمات المصرفية ، وفق أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية، شأنه في ذلك شأن البنوك الإسلامية الأخرى ، وقد تناول العديد من الباحثين شرعية تلك الأعمال والخدمات المصرفية (1) .

لذا فسيكون حديثنا في هذا الفصل عن شرعية أعمال وخدمات البنك الإسلامي الاردني من خدمات مصرفية تقليدية ، كقبول الودائع النقدية ، وخدمات الاوراق التجارية والمالية،وغيرها من الخدمات . إضافة للخدمات الاجتماعية،كالقرض الحسن ، وانشاء الصناديق المخصصة للغايات الاجتماعية المعتبرة . مختتما الحديث عن أساليب التمويل والإستثمار المطبقة في البنك ، كبيع المرابحة للآمر بالشراء ، والمضاربة ، والمشاركة .

---

(1)- انظر على سبيل المثال :

- د. سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية بما يتفق والشريعة الاسلامية ، ط1 ، (ب.م ، دار الاتحاد العربي للطباعة ، 1976) ، وسيشار اليه لاحقا : سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، ص .
- مصطفى الهمشري ، الاعمال المصرفية والاسلام ، (القاهرة الشركة المصرية للطباعة والنشر ، ب.ت) ، وسيشار اليه لاحقا : الهمشري ، الاعمال المصرفية ، ص .
- د. عبدالله العبادي ، موقف الشريعة من المصارف الاسلامية المعاصرة ، ط1 ، (القاهرة ، ب.ن ، 1982م) ، وسيشار اليه لاحقا : العبادي ، موقف الشريعة ، ص .

المبحث الاول : الأعمال والخدمات المصرفية .

يقوم البنك الإسلامي الأردني سواء لحسابه أو لحساب غيره في داخل المملكة وخارجها بجميع أوجه النشاط المصرفي المعروفة او المستخدمة مما يمكن للبنك أن يقوم به في نطاق التزامه بأحكام وقواعد الشريعة الإسلامية .

وسيكون الحديث فيما يقدم البنك الإسلامي الأردني من خدمات مصرفية في ضوء الشريعة؛ كقبول الودائع النقدية، وخدمات الاوراق المالية والتجارية ، وتحويل النقود ، وبيع وشراء العملات ، اضافة لاصدار خطابات الضمان المصرفية ، وفتح الاعتمادات المستندية .

المطلب الاول : قبول الودائع النقدية :(تعريفها، أنواعها ، تكييفها)

اولا : تعريف الوديعة النقدية (لغة و اصطلاحا)

الوديعة في اللغة بمعنى " أودعته مالا ليكون وديعة ليحفظه"(1) والوديعة في اصطلاح الفقهاء " المال المدفوع الى من يحفظه بلا عوض "(2) . أما في العرف المصرفي ، فهي: "اتفاق يدفع المودع بمقتضاه مبلغا من النقود بوسيلة من وسائل الدفع المختلفة ، ويترتب على ذلك ايجاد وديعة تحت الطلب او لاجل يحدد بالاتفاق بين الطرفين ، وينشأ عن تلك الوديعة التزام مصرفي بدفع مبلغ معين من وحدات نقدية للمودع أو لأمره عند الطلب أو حينما يحل الاجل " (3) .

ثانيا : أنواعها

يقبل البنك الاسلامي الاردني الودائع النقدية ، وذلك على أساس تسجيلها في حسابات مصرفية تبعا للتقسيمات التالية (4) :-

1- حسابات الائتمان : وهي الودائع النقدية التي يتسلمها البنك على أساس تفويضه باستعمالها ، وله غنمها وعليه غرمها ، دون ان تكون مقيدة بأي شرط عند السحب أو الإيداع ، وتشمل نوعين من الحسابات هما : الحسابات الجارية ، وحسابات تحت الطلب .

---

(1)- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، ط4 ، (ب.م ، مطبعة دار المأمون ، 1938) ، باب العين ، فصل الواو، وسيشار اليه لاحقا : الفيروز ابادي ، القاموس المحيط .

(2)- تقي الدين الفتوحي ، منتهى الارادات ، ج1 (ب.م ، دار الجيل للطباعة والنشر ، 1961) ، ص(536) .

(3)- الاتحاد الدولي ، الموسوعة ، مرجع سابق ، ج5 ، مج1 ،ص ص (122 -182) .

(4)- مؤسسة آل البيت ، خطة الاستثمار في البنوك الاسلامية : الجوانب التطبيقية والقضايا والمشكلات ، (عمان ، مؤسسة آل البيت ، 1990) ، ص ص (445 - 465) .

فالحسابات الجارية هي الحسابات التي تكون مهيئة للسحب والايداع بلا قيد أو شرط ، ويسمح فيها باستعمال الشيكات وغيرها من وسائل السحب والتصرف بالحساب وذلك ضمن حدود الرصيد الجاهز للاداء . وأما الحسابات تحت الطلب فهي الحسابات التي تأخذ حكم الحسابات الجارية ، من حيث قابليتها للسحب والايداع ، بلا قيد أو شرط ولكن دون أن يكون مسموحا فيها باستعمال الشيكات عند السحب،إنما يشترط حضور العميل،أو وكيله المفوض للتصرف بالحساب .

إن الأموال المودعة في حساب الائتمان لدى البنك الاسلامي الاردني هي أموال مفوضة للاستعمال،والرد عند الطلب،وهي لا تشارك بأية نسبة في أرباح الاستثمار،ولا تتحمل مخاطرة ، ولا يقوم البنك بدفع اية مبالغ لاصحاب هذه الحسابات ، بل يتقاضى من اصحابها مبلغا بسيطا يتمثل في النفقات والمصاريف التي تترتب للبنك جراء قيامه بمتابعة القيود،والسجلات ، وإصدار الكشوفات لتلك الحسابات (1) .

2- حسابات الاستثمار ، وهي الودائع النقدية التي يتسلمها البنك الاسلامي الاردني من اصحابها الراغبين باستثمارها بهدف الحصول على الربح . وتشمل نوعين من الحسابات هما : حسابات الاستثمار المشترك ، وحسابات الاستثمار المخصص .

فحسابات الاستثمار المشترك ، هي الودائع النقدية التي يقوم البنك الاسلامي الاردني بتسلمها من الراغبين بمشاركته فيما يقوم به من تمويل واستثمار منظم بشكل متعدد ومستمر ، على اساس حصول اصحابها على نسبة معينة من الربح المتحقق سنويا . وتقسم حسابات الاستثمار المشترك الى ثلاثة انواع هي : التوفير ، ولاشعار ، ولاجل .

ا- حسابات االتوفير وهي : الحسابات التي تهدف الى تشجيع صغار المستثمرين على المشاركة في عمليات الاستثمار عن طريق السماح لهم بالايداع والسحب . ويخضع الرصيد المسموح بايداعه في حساب التوفير للحد الاعلى الذي تقرره الادارة العامة للبنك ، وتكون مشاركة حسابات التوفير في نتائج ارباح الاستثمار بما يساوي نسبة (50٪) من المعدل السنوي للرصيد الذي يكون داخلا في الحساب .

ب- حسابات الإشعار وهي : الودائع التي ترتبط بأجل محدد ومعين ، ويجوز سحبها كليا أو جزئيا قبل نهاية الأجل المحدد - ثلاثة أشهر - بشرط تقديم صاحب الحساب إشعاراً خطياً للبنك قبل السحب ، وتشارك هذه الودائع في أرباح الاستثمار بما يساوي (70٪) من المعدل السنوي للرصيد .

---

(1)- قانون البنك الاسلامي الاردني رقم 62 لسنة 1985، ص(4) ، وسيشار اليه لاحقا : قانون البنك الاسلامي ، ص .

- الفتاوى الشرعية : نشرة اعلامية صادرة عن البنك الاسلامي الاردني ، رقم (4) ، لسنة 1984، ص ص(16-20)

ج- حسابات الاجل وهي : الودائع التي ترتبط بأجل معين ومحدد ، ولا يجوز سحبها كلياً أو جزئياً قبا انقضاء المدة المحددة لها، وغالباً ما تتراوح بين ثلاثة أشهر كحد أدنى إلى اثني عشر شهراً كحد أعلى ، وتشارك في أرباح الاستثمار بما يساوي (90٪) من المعدل السنوي للرصيد .

وأما حسابات الاستثمار المخصص ، فهي الودائع النقدية التي يتسلمها البنك من الراغبين في استثمارها في مشروع معين أو غرض محدد على أساس حصول البنك على حصة من الربح،ودون أن يتحمل الخسارة الناشئة بدون تعد أو تفريط ، حيث يكون البنك بمثابة الوكيل عن أصحابها في العمل،والاشراف على تنفيذ المشاريع التي ينصح العملاء للاستثمار بها بعد إعداده لدراسات الجدوى الاقتصادية لتلك المشروعات،والتأكد من قدرتها على تحقيق الارباح ، ولا يستطيع صاحب هذا الحساب سحب وديعته الا في نهاية المشروع(1) .

ثالثا : تكييفها الشرعي (2)

إن الأموال المودعة في حسابات الائتمان لا تأخذ صفة الوديعة بالمعنى الفقهي ، اذ تبين لنا - من خلال الحديث عن أنواعها - أن البنك الإسلامي الأردني مفوض باستعمالها حيث يخلطها بغيرها من الأموال ، ويردها عند الطلب دون قيد أو تأخير ، وعلى ذلك تأخذ الاموال المودعة في حسابات الائتمان حكم القرض ، ويجري عليها ما يجري على القرض من الضمان ورد المثل .

أما الأموال التي يتقبلها البنك الإسلامي في حسابات الاستثمار فتأخذ حكم المضاربة، التي سنتحدث عنها في المبحث الثالث من هذا الفصل (3).

---

(1)- قانون البنك الاسلامي ، مرجع سابق ، ص(4) .

(2)- مصطفى كمال ، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق ،ص ص (66 -75) .

- سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ص ص(287 - 292) .

- العبادي ، موقف الشرعية ، مرجع سابق ، ص ص(198 - 207).

- د. عبدالله الطيار ، البنوك الاسلامية بين النظرية والتطبيق ، (جدة ، نادي القصيم ، 1408 ه) ، ص ص(130 - 133) وسيشار اليه لاحقا : الطيار، البنوك الاسلامية ، ص .

- الهمشري ، الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ، ص(177).

(3) - ص (31)

المطلب الثاني : خدمات الاوراق المالية (تعريفها ، تكييفها)

أولا : تعريفها .

يقصد بالأوراق المالية " الاسهم والسندات التي تطرحها الشركات المساهمة ، والمؤسسات الكبرى للاكتتاب العام من قبل الجمهور " (1) .

وينبغي الاشارة هنا الى أن البنوك الاسلامية تتعامل بالاسهم دون السندات ، وذلك لحرمة التعامل بالفائدة أخذاً أو عطاءً ، إذ أن السندات تتحصل على فائدة ربوية ، في شكل نسبة مئوية ثابتة (2) .

— يقوم البنك الاسلامي الاردني بتقديم جملة من الخدمات لعملائه ممن يتعاملون بالأوراق المالية ، وتتمثل هذه الخدمات بحفظها وتحصيل أرباحها ، وبيعها وشرائها نيابة عن الغير ، إضافة لإدارة عمليات الاكتتاب بها(3) .

يقوم البنك الاسلامي الاردني بحفظ الاوراق المالية من خلال تمكين العملاء من الاستفادة من خدمة تأجير الصناديق الحديدية ، وسنتحدث عن ذلك في المطلب الثالث من هذا المبحث،وقد يعمد العميل للبنك بحفظ ما لديه من اوراق مالية بغية تحصيل الارباح المتحققة لهذا العميل، ويحصل البنك نظير ذلك على أجر .

أما فيما يتعلق ببيعها وشرائها،فان البنك يعتبر وسيطاً في تنفيذ رغبة عملائه في ذلك،من خلال ما يقوم به من دور البائع والمشتري في سوق عمان المالي ، ويحصل لقاء هذه الوساطة على أجر .

---

(1)- احمد النمري ، مبادىء في العلوم المصرفية ، (عمان ، البنك المركزي ، 1981) ، ص (233) ، وسيشار اليه لاحقا : النمري ، مبادىء في العلوم المصرفية ، ص.

(2)- مصطفى كمال ، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق ،ص (132)

– الطيار، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق، ص (161).

(3)- مقابلة شخصية مع السيد مدير البنك الاسلامي الاردني ، فرع اربد شارع بغداد بتاريخ 1992/11/8م.

واماً فيما يتعلق بدفع الكوبونات نيابة عن الشركات ، فان البنك الاسلامي الأردني يقوم بهذه الخدمة ، بناءاً على طلب من الشركات التي يكون عدد المساهمين بها كبيراً توفيراً للجهد والوقت على هذه الشركات ، فيقوم البنك بتوزيع تلك الأرباح المتحققة للمساهمين ، ويأخذ لقاء ذلك أجراً من تلك الشركات .

أما خدمة إدارة الاكتتاب في الأوراق المالية نيابة عن الشركات فتتمثل بقيام البنك الاسلامي الاردني وبناءاً على طلب الشركات المساهمة بطرح اسهم هذه الشركات للجمهور ، ويحصل البنك على أجر نظير ذلك .

ثانياً : تكييفها الشرعي[1] .

تكيف خدمات الاوراق المالية على أساس الوكالة[2] بأجر ، وهي جائزة ذلك أن البنك الاسلامي حينما يقوم بتقديم تلك الخدمات إنما يقوم بتقديمها نيابة عن العملاء ، كأفراد او شركات ، ويستحق لقاء هذه الانابة الاجر لما يقوم به من جهد لذلك .

المطلب الثالث : تأجير الصناديق الحديدية (تعريفها ، تكييفها)

أولا : تعريفها

هي عبارة عن صناديق معدنية تكون داخل مبنى البنك في غرفة محصنة يستخدمها العميل في حفظ أشيائه الثمينة، والهامة من مجوهرات، ووثائق بعيدا عن الضياع والسرقة، وتهدف البنوك من هذه الخدمة بناء جسور الثقة المتبادلة مع العملاء .

ويقدم البنك الاسلامي الاردني هذه الصناديق بأحجامها المتنوعة الصغيرة والوسط والكبيرة، لقاء اجر معين يتناسب مع حجم الصندوق الذي يختاره العميل [3] .

---

(1)- مصطفى كمال ، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق ، ص ص (131-137)

- الطيار ، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق، ص ص(163-164).

(2)- الوكالة : اقامة شخص جائز التصرف لأخر مثله مقامه في تصرف مملوك له ، معلوم قابل للنيابة .

- عبد الرحمن الجزيري ، الفقه على المذاهب الاربعة ، ج3 ، ط3 (بيروت ، دار احياء التراث العربي ، ب.ت) ، ص(167) ، وسيشار اليه لاحقا : الجزيري ، الفقه على المذاهب الاربعة ، ص.

(3)- مقابلة شخصية مع السيد بسام طلفاح ، قسم الودائع - البنك الاسلامي الاردني ، فرع اربد ، شارع بغداد ، بتاريخ 1992/12/13م.

ثانيا : تكييفها الشرعي

إن هذه الخدمة تنطوي على عمليتين متداخلتين هما : الإيجار والإيداع (1) . ذلك أن العميل يقوم بإيداع أشيائه الثمينة في الصندوق، بعد أن يكون قد استأجر ذلك الصندوق . وقد أجاز العلماء عقدي الإجارة والايداع ، كما تنقل كتب الفقه (2) .

المطلب الرابع : خدمات الاوراق التجارية (تعريفها ، تكييفها) .

أولاً : تعريفها

تعرف الورقة التجارية بأنها صكوك ثابته قابلة للتداول تمثل حقا نقدياً وتستحق الدفع بمجرد الاطلاع أو بعد أجل قصير ، ويجري العرف على قبولها كأداة للوفاء (3) . وتشمل الأوراق التجارية الكمبيالة،والسند الاذني ، والشيك(4) .

---

(1)- سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ص (340) .
- العبادي ، موقف الشرعية ، مرجع سابق ، ص (326).
- مصطفى كمال ، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق ،ص ص (66 -75) .
- الطيار، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق، ص ص(154-157) .

(2)- ابن عابدين ، حاشية ابن عابدين ، ط2 ، ج6 ، (مصر مطبعة مصطفى البابي ، 1966) ، ص(3)
- محمد عليش ، شرح فتح الجليل ، (مصر المطبعة الكبرى ، 1374ه) ص(152).
- عبد الحميد الشرواني ، تحفة المحتاج ج6 ، (ب.م ، ب.ن ، ب.ت)، ص(121) .
- ابن قدامه ، الكافي ، ج2 ، (دمشق ، المكتب الاسلامي ، ب.ت) ص(310) ، وسيشار اليه لاحقا : ابن قدامه ، الكافي ص .

(3)- د. مصطفى كمال ، الاوراق التجارية ، ط5 ، (القاهرة ، مطبعة مصر ، ب.ت) ، ص(9).

(4)- يقصد بالكمبيالة : صك يأمر فيه الساحب شخصا يسمى المسحوب عليه بدفع مبلغ معين من النقود في تاريخ معين او لحامل الصك (المستفيد).
- السند الاذني : صك يتعهد فيه شخص (المحرر) بدفع مبلغ معين بتاريخ معين لشخص آخر (المستفيد) .
الشيك : هو صك يأمر فيه الساحب المسحوب عليه بدفع مبلغ معين من النقود من حساب لديه اما للساحب نفسه واما لشخص آخر او لحامله . انظر : نفس المرجع السابق ص ص(9 - 11) .

يقوم البنك الاسلامي الاردني بتحصيل الأوراق التجارية لصالح العملاء ، إذ يقوم العميل بتظهير الورقة للبنك تظهيراً توكيلياً ، فيصبح البنك وكيلا للعميل في تحصيل ما يقدم من أوراق تجارية ، ويحصل البنك على عمولة نظير هذه الخدمة .

ثانيا : تكييفها الشرعي (1) .

وتكيف هذه الخدمة فقهيا على أساس عمليتين هما : الايداع والوكالة ، . وأما فيما يتعلق بالعمولة التي يحصل عليها البنك نظير هذه الخدمة،فهي جائزة شرعا باعتبارها أجراً .

المطلب الخامس : تحويل النقود (تعريفها ، تكييفها)

أولاً : تعريفها

تحويل النقود عبارة عن عملية نقل النقود أو أرصدة الحسابات من حساب إلى حساب داخل البنك نفسه أو إلى فرع آخر أو إلى حساب في بنك آخر في نفس البلد ، أو بلد آخر ، إضافة الى ما يتصل بهذه العملية من تحويل العملة المحلية إلى العملة الاجنبية ، وتحصل البنوك لقاء ذلك على عمولة (3) ، ومنها البنك الإسلامي الاردني الذي يقوم بتقديم هذه الخدمة للعملاء لقاء عمولة محدودة،بغض النظر عن قيمة التحويل(4) .

ثانياً : تكييفها الشرعي (5)

إن عملية تحويل النقود يبرز فيها صورة الوكالة بأجر،وهي جائزة شرعا . حيث يقوم البنك بهذه الخدمة نيابة عن الغير لقاء أجر معين يتفق عليه مع العميل.

---

(1)- سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ،ص(371) .
- العبادي ، موقف الشريعة ، مرجع سابق ص ص (321 - 324) .
- مصطفى كمال، البنوك الاسلامية، مرجع سابق ، ص ص(118-123).
- الطيار ، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق، ص ص(135-146).

(2)- مصطفى كمال، البنوك الاسلامية، مرجع سابق ، ص ص(125-126).

(3)- مقابلة شخصية مع السيد خالد كحيل ، قسم الكفالات والحوالات والاعتمادات ، البنك الاسلامي الاردني ، فرع اربد شارع بغداد بتاريخ 1993/1/7م .

(4)- سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ،ص(371) .
- العبادي ، موقف الشريعة ، مرجع سابق ص ص (337 - 343) .
- مصطفى كمال، البنوك الاسلامية، مرجع سابق ، ص ص(127-131).
- الطيار، البنوك الاسلامية ، مرجع سابق، ص(154).

المطلب السادس : بيع وشراء العملات (تعريفها ، تكييفها)

أولاً : تعريفها

تقوم البنوك ببيع وشـراء العملات الأجنبية بسعر صرف ثابت أو متغير ، وموحد أو متنوع ، مقدم مباشـرة أو عن طريق وسيط معياري، كالذهب أو الدولار أو حقوق السحب الخاصة . وغالبا ما تقوم البنوك الاسلامية ببيع وشراء العملات على اساس السعر الحاضر (1). بمعنى قيام البنك بإجراء عملية البيع أو الشراء في الوقت الحاضر،على أساس سعر البيع والشراء يوم إجراء العملية . ويتمثل عائد البنوك من عملية بيع وشراء العملات،في هامش الربح الناتج عن الفرق بين سعر بيع وشراء العملات الاجنبية .

يقوم البنك الإسلامي الأردني بهذه الخدمة ، فيبيع ويشتري العملات الأجنبية على أساس السعر الحاضر ، والمحدد مسبقاً من البنك المركزي الاردني(2) .

ثانياً:تكييفها الشرعي .

إن عملية بيع وشراء العملات الاجنبية هي بمثابة عملية صرف ، وقد تطرق اليها الفقهاء في كتبهم ، ومن هؤلاء الفقهاء ابن قدامة حيث يقول : "إن عملية المصارفة هي بيع الأثمان بعضها ببعض " (3) . وقد وضع الفقهاء جملة من الشروط كالتساوي في البدلين،والحلول، والتقابض في مجلس العقد في بيع الجنس بجنسه ، أما إذا كان بيع الجنس بجنس آخر، فينبغي التساوي في البدلين،ويبقى الحلول والتقابض قائمين (4) . وعلى ذلك فإن عملية بيع وشراء العملات الاجنبية التي يقوم بها البنك الإسلامي الأردني جائزة شرعا.

---

(1)- مصطفى كمال، البنوك الاسلامية، مرجع سابق ، ص (138).

اما فيما يتعلق بالبيع على اساس السعر المستقبلي والذي يتمثل في اتفاق البنك والعميل على اجراء عملية البيع بسعر يحدد مستقبلا - قد يكون اقل او اكثر من السعر الحاضر - وهذا البيع غير جائز شرعا لتضمنه شبهة الربا

انظر: سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ، ص ص (353 - 357)

(2)- مقابلة شخصية مع السيد خالد كحيل ، البنك الاسلامي الاردني ، اربد ، شارع بغداد ، بتاريخ 1993/1/7م .

(3)- عبدالله بن احمد بن قدامه ، المغني ، ج4 ، (القاهرة ، مكتبة القاهرة ، ب.ت) ص (59) . وسيشار اليه لاحقا : ابن قدامه ، المغني ، ص .

(4)-الجزيري ، الفقه على المذاهب الاربعة ، مرجع سابق،ج3، ص ص(270 - 271).

المطلب السابع : الاعتماد المستندي (تعريفه ، تكييفه)

أولاً : تعريفه .

يعرف الاعتماد المستندي بأنه : " تعهد صادر من البنك - بناء على طلب العميل (الآمر) لصالح الغير (المستفيد) - يلتزم البنك بمقتضاه بدفع أو قبول كمبيالات مسحوبة عليه من هذا المستفيد بشروط معينة واردة في هذا التعهد (1).

وتقوم البنوك الإسلامية بهذه الخدمة من خلال نوعين من الاعتمادات تبعاً لطريقة التمويل المتبعة وهما : الاعتماد الذاتي ، والاعتماد على أساس المرابحة . أما الاعتماد الذاتي فيقصد به قيام البنك الإسلامي بناءً على طلب العميل بفتح اعتماد مستندي،يقوم هذا العميل بتغطية كامل قيمة الاعتماد ، ويحصل البنك نظير ذلك على عمولة تتمثل في نسبة معينة من قيمة الاعتماد، بمعنى أن البنك تصرف في هذا الاعتماد كالوكيل باجر. وأما الاعتماد على أساس المرابحة ، فيدخل ضمن بيع المرابحة الذي سنتحدث عنه في المبحث الثالث من هذا الفصل .

يقوم البنك الإسلامي الأردني بتطبيق النوعين السابقين للاعتمادات المستندية ، ويحصل البنك الاسلامي الاردني في حالة الاعتماد الممول ذاتيا من قبل العميل على عمولة تصل الى (25٪) من قيمة الاعتماد ، كأجر على ما يقوم به من متابعة تنفيذ الاعتماد(2) .

ثانياً : تكييفه الشرعي

إن قيام البنك بفتح الاعتماد المستندي الممول ذاتياً من قبل العميل يعكس صورة الوكالة ، حيث يقوم البنك بمتابعة الإجراءات والخطوات اللازمة لاتمام فتح الاعتماد ، وتسهيل عملية التبادل التجاري للعميل،ويستحق مقابل ذلك اجرا . وعلى هذا تكيف عملية فتح الاعتماد المستندي الممول ذاتياً على أساس الوكالة باجر (3) . أما الاعتماد المستندي على أساس المرابحة فياخذ حكم بيع المرابحة الذي سنتحدث عنه في المبحث الثالث من هذا الفصل(4).

---

(1)- د. علي البارودي ، العقود وعمليات البنوك التجارية ، (الاسكندرية، منشأة المعارف ، ب.ت) ، ص (376) .

(2)- مقابلة شخصية مع السيد خالد كحيل ، البنك الاسلامي الاردني ، اربد ، شارع بغداد ، بتاريخ 1993/1/7م

(3)- سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ،ص ص(336-337).

- الهمشري ، الاعمال المصرفية، مرجع سابق، ص(149).

(4)-ص(28)

المطلب الثامن : خطاب الضمان (الكفالة) : (تعريفه ، تكييفه)

أولاً : تعريفه

يقصد بخطاب الضمان : " تعهد خطي صادر من قبل بنك (البنك الكفيل مصدر الكفالة) يتعهد بموجبه بان يدفع لأمر جهة معينة – الجهة المستفيدة – مبلغا من المال خلال فترة زمنية محددة في الخطاب (الكفالة) ، ويصدر هذا التعهد بناء على طلب المكفول ، ويكون التعهد لتنفيذ عملية الدفع مرتبطا بعدم قيام المكفول بتنفيذ أو عدم تنفيذ الشروط المذكورة في متن خطاب الضمان (1) .

ولخطاب الضمان دور هام في الحياة الاقتصادية بصفة عامة ، وفي العمليات التجارية بصفة خاصة ، إضافة لدوره الهام كضمان لحسن تنفيذ المقاولين والمتعهدين لما تعهد به اليهم جهات حكومية أو شبه حكومية من مشروعات معينة . فبدلاً من قيام التاجر أو المتعهد بإيداع أموال نقدية لدى تلك الجهات ، واستردادها بعد فترة طويلة ، وبالتالي حجز جزء كبير من النقود دون استثمارها من قبل العملاء ، يقوم خطاب الضمان مقام ذلك . وحينما تصدر البنوك خطاب الضمان ، فإنها تطلب من العميل تغطية قيمة الضمان كلياً أو جزئياً ، حتى يكون البنك في مأمن من مخاطرة نكول العميل عن تنفيذ ما أوكل اليه من عمل ، ويحصل البنك نظير هذه الخدمة على نسبة مئوية معينة من قيمة خطاب الضمان .

يقوم البنك الإسلامي الإردني بإصدار خطابات الضمان لغايات حسن تنفيذ العملاء لما يعهد اليهم من مشروعات،أو القيام بأعمال الصيانة،أو الدخول في العطاءآت .

ويحصل البنك الاسلامي لقاء هذه الخدمة على عمولة تشكل نسبة معينة من قيمة خطاب الضمان ، ويطلب البنك من العميل تغطية كامل قيمة الخطاب مع الاخذ بعين الاعتبار مدى ثقة البنك بالعميل طالب الخطاب (2) .

ثانياً : تكييفه الشرعي (3)

إن إصدار البنك الإسلامي الأردني لخطاب الضمان،يعني التزام البنك أمام المستفيد من خطاب الضمان ، نيابة عن العميل لما قد يحصل عنه من تقصير في تنقيذ ما أسند اليه من عمل . وعلى هذا يكيف إصدار خطاب الضمان على أساس الكفالة.

(1)– النمري، مبادىء في العلوم المصرفية، مرجع سابق ،ص(241).

(2)– مقابلة شخصية مع السيد خالد كحيل ، البنك الاسلامي الاردني ، اربد ، شارع بغداد ، بتاريخ 1993/1/7م .

(3)– سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق ،ص(328).

– مصطفى كمال، البنوك الاسلامية، مرجع سابق ، ص ص(151-154).

– العبادي، موقف الشريعة، مرجع سابق، ص ص(311-320).

المبحث الثاني : الأعمال والخدمات الإجتماعية

يقوم البنك الاسلامي الاردني بدور الوكيل الامين في مجال تنظيم الخدمات الاجتماعية الهادفة الى توثيق أواصر الترابط والتراحم بين مختلف الجماعات والافراد عن طريق الاهتمام بالنواحي التالية (1) :-

1- تقديم القرض الحسن للغايات الاجتماعية في مختلف المجالات المساعدة على تمكين المستفيد من القرض لبدء حياته المستقلة او تحسين مستوى دخله او معيشته .

2- انشاء وادارة الصناديق المخصصة لمختلف الغايات الاجتماعية المعتبرة . مثال ذلك ان يعلن البنك الاسلامي الاردني عن رقم حساب مصرفي معين لتقبل تبرعات نقدية من الافراد لحساب جهة خيرية ما تهدف الى تنفيذ مشروع معين - كبناء مسجد على سبيل المثال - وهذا يعني التيسير على الافراد في المساهمة في الاعمال الخيرية .

ونود الحديث في هذا المبحث عن خدمة القرض الحسن التي يقدمها البنك الاسلامي الاردني .

القرض الحسن : (تعريفه ، حكمه الشرعي)

أولا : تعريفه

القرض في اللغة من أقرض ، يقرض ، وأقرضه : أعطاه قرضاً ، واقترض منه أخذ القرض (2) ، والقرض في الاصطلاح هو " تمليك الشيء على أن يرد مثله " (3).

يقدم البنك الاسلامي الاردني القرض الحسن بطريقة الاقراض المقسط لثلاث فئات هم : الشباب المقبلون على الزواج ، وللمرضى ، ولطلبة العلم ، وتتراوح قيمة القرض من (100 - 500) دينار اردني بناء على قرار اللجنة المختصة بذلك لدى كل فرع من فروع البنك (4) .

وهنا لابد من القول بأن هذا المبلغ قليل ، ولا يحقق الهدف منه خاصة في ظل الظروف الاقتصادية التي نعيش ، والمتمثلة بارتفاع مستوى الأسعار ، لذا لا بد وأن تقوم إدارة البنك الإسلامي الأردني بإعادة النظر في حجم المبلغ المخصص لهذه الخدمة ، حتى يتحقق الهدف منها.

---

(1)- عقد التأسيس والنظام الداخلي للبنك الاسلامي الاردني وفقا لقانون الشركات رقم (1) لسنة 1989 ، ص(8) .

(2)الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، مرجع سابق، باب الضاد، فصل القاف.

(3)- شمس الدين محمد بن احمد الرملي ، نهاية المحتاج الى شرح المنهاج ، ج4 ، (ب.م ، مطبعة مصطفى البابي الحلبي واولاده ، 1967) ، ص(219) .

(4)- مقابلة شخصية مع السيد مدير البنك الاسلامي الاردني، فرع اربد شارع بغداد ، بتاريخ 1993/2/5.

ثانيا : حكمه الشرعي

القرض مشروع في الكتاب والسنة .وقد استدل الفقهاء على مشروعيته بقوله تعالى : «من ذا الذي يقرض الله قرضاً حسناً فيضاعفه له أضعافاً كثيرة والله يقبض ويبصط واليه ترجعون " (1) ، ومن السنة ما جاء في صحيح مسلم عن أبي هريرة أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : " من سره أن ينجيه الله من كرب يوم القيامة،فلينفس عن معسر،أو يضع عنه " (2) .

---

(1)– سورة البقرة ، أيه رقم (245) .

(2)– يحى بن شرف النووي ، صحيح مسلم بشرح النووي ، ج1، (بيروت ، دار الكتاب العربي ، 1323) ، ص (226).

المبحث الثالث : أعمال التمويل والاستثمار

يقوم البنك الاسلامي الاردني بأعمال التمويل والاستثمار من خلال تطبيقه لأساليب التمويل والاستثمار المتوافقة مع احكام وقواعد الشريعة ، المرتكزة على أساس تلاقي رأس المال والعمل ، والمتمثلة ببيع المرابحة للآمر بالشراء، والمضاربة، والمشاركة، وستكون هذه الاساليب مدار حديثنا في هذا المبحث.

المطلب الأول : بيع المرابحة (تعريفه ، حكمه الشرعي)

أولاً : تعريفه

المرابحة في اللغة من الربح ، وهو الزيادة (1) . أما تعريف المرابحة في الإصطلاح فيتطلب الأمر منا أن نميز بين مفهومين هما : بيع المرابحة بصيغته الفقهية البسيطة ، وبيع المرابحة بصيغته الحديثة (بيع المرابحة للآمر بالشراء).

فقد عرف الفقهاء بيع المرابحة بصيغته البسيطة ، بعدة تعريفات تدور في معظمها على أنه:بيع السلعة بالثمن الاول وزيادة ربح متفق عليها بين البائع والمشتري (2). أما بيع المرابحة للآمر بالشراء: فيعرف على أنه طلب شراء سلعة ذات مواصفات محددة ، يقدم الى البنك من قبل شخص يسمى الآمر بالشراء ، يتعهد بموجبه بالشراء في مقابل تعهد البنك ببيع تلك السلعة بثمن وربح ، يتفق عليه الآمر بالشراء والبنك (3) .

---

(1)- الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، مرجع سابق، باب الحاء، فصل الراء.

(2)- الكاساني ، بدائع الصنائع، مرجع سابق، ج5، ص(220).

- ابن رشد، بداية المجتهد، مرجع سابق، ج2، ص(213).
- محمد الخطيب الشربيني ، مغني المحتاج ، ج2 ، (د.م، دار الفكر ، ب.ت)، ص (76) .
- ابن قدامة، الكافي، مرجع سابق، ج2، ص(94)(3)سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية، مرجع سابق، ص(432).

(3)- محمد سليمان الاشقر ، بيع المرابحة كما تجريه المصارف الاسلامية، (الكويت ، مكتبة الفلاح ، ب.ت)، ص ص (6 - 7) .

- يوسف القرضاوي ، بيع المرابحة للآمر بالشراء كما تجريه المصارف الاسلامية ، (الكويت ، دار القلم ، ب.ت) ص(35 - 36).

ثانياً : حكمه الشرعي

بيع المرابحة البسيط جائز في المذاهب الفقهية الاربعة (1) ، فهو لا يخرج عن مطلق البيع الذي جاء النص بإباحته في قوله تعالى : " وأحل الله البيع " (2).

أما بيع المرابحة للآمربالشراء فكان أول من طرحه للعمل المصرفي ، الدكتور سامي حمود (3) اعتمادا على ما ذكره الإمام الشافعي في كتاب الأم . حيث يقول الإمام الشافعي(3): "وإذا أرى الرجلُ الرجلَ السلعة ، فقال : اشترِ هذه ، وأربحك فيها كذا ، فاشتراها الرجل ، فالشراء جائز ، والذي قال : أربحك فيها بالخيار ؛ إن شاء أحدث فيها بيعا ، وإن شاء تركه ، وهكذا إن قال : اشترِ لي متاعا ، ووصفه له ، أو متاعا أي متاع شئت ، وأنا أربحك فيه ، فكل هذا سواء ، يجوز البيع الأول ، ويكون هذا فيما أعطى من نفسه بالخيار ، وسواء في هذا ما وصفت إن كان قال : ابتعه وأشتريه منك بنقد أو دين ، يجوز البيع الاول ويكونان بالخيار في البيع الآخر فان جدداه جاز . وإن تبايعا به على أن الزما أنفسهما الأمر الأول ، فهو مفسوخ من قبل شيئين : أحدهما أنه ابتاعه قبل أن يملكه البائع ، والثاني:أنه على مخاطرة أنك ان اشتريته على كذا ، أربحك فيه كذا ".

وقد أورد الدكتور سامي حمود التكييف الشرعي لهذا البيع على لسان الشيخ محمد السمهوري ، الذي اعتبر هذا البيع "عملية مركبة من وعد بالشراء ، وبيع بالمرابحة ، وهي ليست من قبيل بيع الانسان ما ليس عنده ، لان البنك لا يعرض أن يبيع شيئا ، ولكنه يتلقى أمرا بالشراء وهو لا يبيع حتى يملك ماهو مطلوب ، ويعرضه على المشتري (الآمر) ، ليرى إذا ما

---

(1)- الكاساني ، بدائع الصنائع ، مرجع سابق، ج5، ص(220).

- محمد بن عرفه الدسوقي ، حاشية الدسوقي على الشرح الكبير ، ج3 ، مصر ، مطبعة عيسى البابي الحلبي ، ب.ت) ، ص(159)

- الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، مرجع سابق، ص(77).

-ابن قدامة، المغني، مرجع سابق، ج4، ص(199).

(2)- سورة البقرة ، آية رقم (275) .

(3)- سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية، مرجع سابق، ص(480).

(3)- الامام الشافعي ، كتاب الام ، ج3 ،ط1 ، (القاهرة ، مكتبة الكليات الازهرية ، 1961) ، ص(39) .

كان مطابقا لما وصف،كما أن هذه العملية لا تنطوي على ربح ما لا يضمن ، لأن البنك أصبح – وقد اشترى – يتحمل تبعة الهلاك " (1) .

ومع انتشار تطبيق بيع المرابحة في البنوك الاسلامية ، فقد أخذ هذا البيع طريقه للإقرار الجماعي من خلال المؤتمرات التي تناولته بالبحث .

فقد عقد مؤتمر المصرف الإسلامي الأول بدبي عام 1979م، الذي أقر مشروعية الزام الوعد ، وقد أصدر القرار التالي : " يطلب العميل من المصرف شراء سلعة معينة ، يحدد جميع أوصافها ، ويحدد – المصرف – الثمن الذي سيشتريه بها العميل بعد إضافة الربح الذي يتفق عليه بينهما وهذا التعامل يتضمن وعداً من العميل بالشراء في حدود الشروط المنوه عنها ، ووعداً آخراً من المصرف باتمام هذا البيع بعد الشراء طبقا للشروط ذاتها . ومثل هذا الوعد، ملزم للطرفين قضاء طبقا لاحكام المذهب المالكي وملزم للطرفين ديانة طبقا لاحكام المذاهب الاخرى . وما يلزم ديانة يمكن الالزام به قضاء ، اذا اقتضت المصلحة ذلك وأمكن للقضاء التدخل فيه . وتحتاج صيغ العقود – في هذا التعامل الى دقة شرعية فنية ، وقد يحتاج الالزام القانوني بها – في بعض الدول الاسلامية – إلى اصدار قانون بذلك " (2) .

كما وقرر مؤتمر المصرف الإسلامي الثاني المنعقد في الكويت عام 1983م ، ان : "المواعدة على بيع المرابحة للآمر بالشراء ، بعد تملك السلعة المشتراة للآمر وحيازتها ، ثم بيعها لمن امر بشرائها بالربح المذكور في الوعد السابق ، هو امر جائز شرعا طالما كانت تقع على المصرف الاسلامي مسؤولية الهلاك قبل التسليم ، وتبعة الرد فيما يستوجب الرد بعيب خفي . واما بالنسبة للوعد وكونه ملزما للآمر او المصرف او كليهما ، فان الاخذ بالالزام امر مقبول شرعا ، وكل مصرف مخير بالاخذ بما يراه في مسألة القول بالالزام حسب ما تراه هيئة الرقابة الشرعية لديه "(3) .

يطبق البنك الاسلامي الاردني بيع المرابحة للآمر بالشراء على نطاق واسع ، يشمل تمويل السلع المشتراة محليا ، كالسيارات والاثاث وغيرها ، اضافة لتمويل السلع المستوردة.

---

(1) – سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية، مرجع سابق، ص(479)

(2)– بنك دبي الاسلامي ، قرارات مؤتمر المصرف الاسلامي الاول ، دبي ، (23 - 25) جمادي الثاني . 1399هـ ص(13) .

(3)– بنك التمويل الكويتي ، اعمال المؤتمر الثاني للمصرف الاسلامي ، الكويت ، (6 -8) جمادي الثاني 1403هـ . ص(21) .

المطلب الثاني : المضاربة (تعريفها ، حكمها الشرعي)

أولاً : تعريفها

المضاربة في اللغة مشتقة من الفعل الثلاثي ضرب ، بمعنى سار وسافر في الارض ، وخرج ابتغاء الرزق (1). والمضاربة في الاصطلاح : " عقد شركة في الربح بمال من جانب، وعمل من جانب " (2). ويسميها أهل العراق مضاربة،وأهل الحجاز قراضاً ومقارضة(3).

يعتبر الدكتور محمد عبدالله العربي ، أول من طرح فكرة العمل المصرفي على أساس المضاربة ، كبديل للبنوك الربوية (4)، وأطلق الدكتور سامي حمود عليها " المضاربة المشتركة " ، وقد تحدث عن ماهيتها قانون البنك الاسلامي الاردني – كاسلوب تمويلي – على أنها : " تسلم البنك النقود التي يرغب أصحابها باستثمارها ، سواء بطريق الايداع في حسابات الاستثمار المشترك، أو بالاكتتاب في سندات المقارضة المشتركة ، وذلك على أساس القبول العام باستعمالها في التمويل المستمر والمختلط مقابل الاشتراك النسبي فيما يتحقق من ارباح صافية ، ودون القيام بتصفية عمليات التمويل غير المهيئة للمحاسبة " (5) .

ثانياً : حكمها الشرعي

المضاربة عقد مشروع في الكتاب والسنة . واستدل الفقهاء من الكتاب بقوله تعالى: "فاذا قضيت الصلاة فانتشروا في الارض وابتغوا من فضل الله "(6) . وفسر القرطبي (وابتغوا من فضل الله) بقوله : " أي من رزقه " (7) المضاربة تقتضي الانتشار في الارض . أما الدليل

---

(1)-الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، مرجع سابق، باب الباء، فصل الضاد.

(2)- ابن عابدين ، رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الابصار ، ج5 ، ط2 (مصر ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي واولاده ، 1966) ، ص (645) .

(3)- الكاساني، بدائع الصنائع، مرجع سابق، ج8، ص(3588).

(4)- علي محمد الصوا ، الفوارق التطبيقية بين المضاربة في الفقه الاسلامي والمضاربة المشتركة ، مجلة دراسات الجامعة الاردنية (19 – أ) ، العدد الاول ، 1992 ،ص(254) .

(5)- قانون البنك الاسلامي ، مرجع سابق ،ص(5) .

(6)- سورة الجمعة ، من آية رقم (10) .

(7)- ابو عبدالله القرطبي ، الجامع لاحكام القرآن ، ج18 ، (القاهرة ، مطبعة دار الكتب المصرية 1950) ، ص(108)

من السنة النبوية ، فما أخرج ابن ماجه عن صهيب رضي الله عنه، أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : " ثلاث فيهن البركة : البيع الى أجل ، والمقارضة ، واخلاط البر بالشعير للبيت لا للبيع " (1) .

أما المضاربة المشتركة ، فقد نظر الباحثون الى وضع البنك وعلاقته بالمستثمرين الذين يقدمون اموالهم للبنك بصورة انفرادية ، ليعمل به مضاربة من جهة ، والى علاقة البنك بجماعة المضاربين – وهم الذين يأخذون المال منفردين من المضارب المشترك للعمل به حسب العقد الخاص بكل فرد – من جهة اخرى . فاعتبر أصحاب هذا الرأي مهمة البنك التوسط بين أرباب المال ، والراغبين في العمل فيه ، لتحقيق التوافق والانتظام في توارد الاموال والتمويل ، فالبنك هو الشخص الجديد في نظام المضاربة المشتركة ، وهو مضارب بالنسبة لأرباب الاموال المستثمرين ، وهو مالك المال بالنسبة للمضاربين معه(2) .

ويرى فريق آخر اعتبار البنك وكيلا عن أرباب الاموال بأجر في تسلم أموالهم ، ودفعها الى الراغبين في العمل بها (3) . في حين يرى فريق ثالث أن أصحاب ودائع الاستثمار يشكلون في مجموعهم أرباب الاموال ، وأن البنك بمثابة مضارب للجميع على اساس جواز خلطه للاموال بالاذن ، أو بالشرط ، وعمل المضارب المشترك هنا ليس التوسط بين أرباب الاموال والراغبين في العمل به ، بل تقليب المال وتشغيله ، وتكون علاقة البنك مع أرباب الاموال علاقة مضارب برب المال ، كما تكون علاقته مع المضاربين (العاملين) معه علاقة وكيل كالمضاربة الفردية .(4)

والرأي الأخير أولى من سابقيه ، لأن عمل المضارب كما يقع منه مباشرة ، فانه قد ينيب غيره فيه على أساس القاعدة الفقهية التي تقول : " كل ما للمضارب أن يعمله فله أن يوكل فيه غيره " (5). على أن القول بهذا يبعدنا عن وصف البنك بانه رب مال في علاقته

---

(1)– ابو عبدالله محمد بن ماجه ، سنن ابن ماجه ، ج2 (مصر، مطبعة عيسى البابي الحلبي، 1953)، رقم الحديث (2292)، ص(768) . حديث ضعيف.

(2) سامي حمود، تطوير الاعمال المصرفية ، مرجع سابق، ص ص(434-436).

(3)– رفيق المصري ، مصرف التنمية (بيروت،مؤسسة الرسالة، 1981)، ص ص (249 – 250) .

(4)– حسن عبدالله الامين ، الودائع المصرفية النقدية واستثمارها في الاسلام ، ط1 ، (جده، دار الشروق، 1983) ، ص ص(318 – 319) .

(5)– الكاساني ، بدائع الصنائع، مرجع سابق ، ج6، ص(880)

بالمضاربين معه، لأنه ليس مالكا للمال حقيقة ، ولاضامنا له ما دام مأذونا في خلط الاموال، وفي دفعها مضاربة : أو غيرها،الى الراغبين في العمل بها . كما ان اعتبار البنك وكيلا بعمولة لا يستقيم ، لان التوكيل ليس مقصودا بذاته، انما هو تبع لغرض آخر، هو رغبة العاقدين في تحقيق الربح ، الناتج عن تلاقي المال والعمل معا .

يقوم البنك الاسلامي الاردني بتطبيق المضاربة فيما يقوم به من عمليات تمويل واستثمار وذلك بتقديم النقد اللازم – كليا او جزئيا – لتمويل صفقات تجارية محددة (1). ففي حالة التمويل الكلي يقدم البنك المال اللازم للعميل(المضارب) لتمويل صفقة تمويلا كاملا ، بحيث يتولى المضارب ادارة هذه العملية ، ويتفق الطرفان على حصة الربح لكل منهما .

وإذا حدثت الخسارة بدون تعد أو تقصير من جانب المضارب ، فان البنك يتحملها وحده وبالمقابل يكون المضارب قد خسر جهده وعمله . وقد توقف البنك الاسلامي الاردني عن تقديم التمويل الكامل مضاربة بسبب نقص الكفاءات المتخصصة لدى البنك في ادارة ومتابعة مثل هذه العمليات ، حيث إن البنك وقع في اكثر من مشكلة بتطبيقه لهذا الاسلوب التمويلي(2) .
وهنا ينبغي على إدارة البنك الإسلامي الأردني إعادة النظر في هذا القرار،وإجراء تقييم ومراجعة للكيفية التي يتم بها تطبيق التمويل بالمضاربة . وأما في حالة التمويل الجزئي فيقدم البنك جزءاً من رأس المال للمضارب،وفي المقابل يقدم المضارب الجزء الباقي من رأس المال، اضافة لجهده ،وادارته للعمل ، ويقتسمان الربح فيما بينهما بحسب نسبة رأس مال كل منهما ، بعد أن يأخذ المضارب جزءاً من الربح مقابل إدارته للعمل . وهنا تكون العملية من باب المشاركة في الارباح والخسائر فيما يتبقى من تلك الارباح والخسائر ، بعد استقطاع أجر المضارب (العميل) مقابل جهده وعمله .

المطلب الثالث : التمويل بالمشاركة (تعريفها ، حكمها الشرعي)

أولاً : تعريفها .

الشركة كلمة مشتقة من الفعل شَارَكَ، وشَرِكَ، وتعني الاشتراك بين اثنين أو اكثر ، في شيء ما،سواء أكان الاشتراك ناتجا عن فعلهما أم غير فعلهما(3) . والشركة في الإصطلاح " عقد بين اثنين أو أكثر على الإشتراك في المال وربحه، أو على الإشتراك في ربحه دون

---

(1)- قانون البنك الاسلامي ، مرجع سابق ، ص ص (10 - 11) .

(2)- مقابلة شخصية مع مدير البنك الاسلامي الاردني ، فرع اربد، شارع بغداد ، بتاريخ 1992/11/8.

(3)- ابن منظور ، لسان العرب ، ج1، (بيروت ، دار الصياد للنشر ، 1968)، ص(448) .

الاشتراك في رأس المال، أو الاشتراك فيما يباع ويشترى دون أن يكون هناك رأس مال لهم يتجر فيه " (1) .

تقوم البنوك الاسلامية بإستخدام التمويل بالمشاركة في ثلاث أنواع (2) هي :

1- المشاركة من خلال تمويل رأس المال العامل في المشروع ، حيث يقوم البنك بتقييم موجودات الشريك ليحدد حجم التمويل الذي سيقدمه ، ويشترط ان لا تقل مساهمة الشريك عن (15٪) من جملة رأس مال المشروع الذي سيتم تشغيله .

2- المشاركة الدائمة (الثابتة) وتتلخص في قيام البنك بمشاركة شخص او اكثر في احد المؤسسات التجارية او غيرها عن طريق التمويل المشترك ، فيستحق كل واحد من الشركاء نصيبه من ارباح ذلك المشروع . وتكون المحاسبة على الخسائر والارباح بعد نهاية كل سنة مالية .

3- المشاركة المنتهية بالتمليك (المتناقصة) ، وتتلخص في مساهمة البنك الاسلامي في رأس مال شركة ،أو مؤسسة تجارية ، أو عقار ،أو غيرها مع شريك أو أكثر ، ويستحق كل من الشركاء نصيبه من الأرباح بموجب ما يتم الاتفاق عليه بين البنك والشركاء في عقد المشاركة،مع وعد من البنك أن يتنازل عن حقوقه عن طريق بيع أسهمه إلى شركائه، والشركاء يعدون بشراء أسهم البنك أو حصة البنك ، والحلول محله في الملكية سواء على دفعة واحدة،أو على دفعات حسبما تقتضيه الشروط المتفق عليها .

ويقتصر تطبيق البنك الإسلامي الأردني على النوع الأخير (المشاركة المنتهية بالتمليك)، والتي تعني دخول البنك بصفة شريك ممول – كلياً أو جزئياً– في مشروع ذي دخل – متوقع – وذلك على أساس الاتفاق مع الشريك الآخر بحصول البنك على حصة نسبية من صافي الدخل المتحقق فعلا ، مع حقه بالإحتفاظ بالجزء المتبقي ، أو قدر منه يتفق عليه ليكون ذلك الجزء مخصصا لتسديد أصل ما قدمه البنك من تمويل(3) .

---

(1)- علي الخفيف، الشركات في الفقه الاسلامي ، (ب.م ، معهد الدراسات العربية، 1962) ، ص ص(19 – 20) .

(2) – العبادي ، موقف الشريعة ، مرجع سابق، ص ص(249–253).

(3)-مقابلة شخصية مع مدير البنك الاسلامي الاردني ، فرع اربد، شارع بغداد ، بتاريخ 1992/10/5.

ثانيا : حكمها الشرعي .

الشركة مشروعة في الكتاب والسنة(1) . والدليل من الكتاب قوله تعالى : " فهم شركاء في الثلث " (2) . وأما الدليل من السنة ، فما رواه أبو هريرة رضي الله عنه ، عن النبي صلى الله عليه وسلم : " أن الله يقول : أنا ثالث الشريكين ما لم يخن أحدهما صاحبه ، فإن خان أحدهما صاحبه ، خرجت من بينهما " (3) .

والمشاركة المنتهية بالتمليك، ماهي إلاّ تحوير يرتكز على ما أجازه الحنابلة من إجارة الدابة والسفينة بجزء معلوم مما يتحصل من العمل على تلك العين . فقد ذكر ابن قدامه : "وإن دفع رجل دابته إلى آخر ليعمل عليها ، وما يرزق الله بينهما نصفين أو ثلاثاً او كيفما شرطا صح " (4) .

خلاصة الفصل الثاني :

من خلال هذا الفصل اتضحت لنا بعض نشاطات البنك الاسلامي الاردني في ضوء الشريعة الاسلامية ، وقد خلصنا من ذلك إلى التالي :

1- يقدم البنك الاسلامي الاردني جملة من الأعمال والخدمات المصرفية،كخدمات الاوراق التجارية ،والمالية ،واصدار الكفالات،وغيرها من الاعمال والخدمات،وهي جائزة شرعا .

2- كما ويقدم البنك الاسلامي الاردني الخدمات الاجتماعية الهادفة كتقديم القرض الحسن،وإنشاء وإدارة الصناديق المخصصة لمختلف الغايات الاجتماعية المعتبرة . وكل هذا يدخل في باب التيسير على الناس وهو ما تتصف به الشريعة الاسلامية .

3- وفي مجال التمويل والاستثمار ، فان البنك الإسلامي الاردني ، يطبق عدة أساليب تمويلية واستثمارية كبيع المرابحة للأمر بالشراء، والمضاربة، والمشاركة، وجميعها جائزة شرعا .

---

(1)- عبد العزيز الخياط ، الشركات في الشريعة والقانون الوضعي ،ج1 ، ط1 ، (عمان ، وزارة الاوقاف ، 1971) ، ص(57) .

(2)- سورة النساء ، آية رقم (12) .

(3)- الامام أبو داود، سنن اب داود، ج3 (ب.م ، دار احياء السنة النبوية، ب.ت) ، ص(256) .
قال صاحب نيل الاوطار : الحديث صححه الحاكم، واعله ابن القطان بالجهل بحال سعيد بن حبان، واعله ابن القطان بالارسال ، فلم يذكر فيه ابا هريرة .
انظر : محمد بن على الشوكاني ، نيل الاوطار ، ج5 ، (القاهرة ، مطبعة مصطفى البابي الحلبي واولاده ، 1961)، ص(297) .

(4)- ابن قدامه،المغني ، مرجع سابق ، ج5 ، ص ص (7 - 8) .

الفصل الثالث

أثر البنك الإسلامي الأردني على الاقتصاد الأردني

تكمن أهمية البنوك إسلامية كانت أم تجارية فيما تقدمه من تسهيلات ائتمانية لمختلف فروع النشاط الاقتصادي ، وذلك من خلال ما تملك من أساليب التمويل والإستثمار المتعددة والمتنوعة . ومما لا شك فيه أن هذه التسهيلات تترك آثارا على الاقتصاد المحلي بشكل عام وعلى فروع النشاط الاقتصادي بشكل خاص .

فالبنك الإسلامي الأردني ، يقوم بأعمال التمويل والإستثمار ، وفقا لمنهجيته الخاصة كبنك إسلامي . ونود في هذا الفصل أن نبين أثر هذه التسهيلات على الاقتصاد المحلي ، ومقارنة ذلك بما تحدثه البنوك التجارية من أثر . لذا سيكون محور الحديث في هذا الفصل مصادر أموال البنك الإسلامي الأردني – داخلية كانت أم خارجية – وتطورها في الفترة (1980 – 1992) ومعرفة أُسس منح التسهيلات الائتمانية في البنك الاسلامي الاردني ، إضافة لبيان محددات الطلب عليها . ثم بيان حجم التسهيلات الائتمانية في البنك الإسلامي الأردني ، ومقارنتها بما هي عليه في البنوك التجارية من حيث حجمها ، وأثرها على الإقتصاد الأردني .

المبحث الاول : مصادر الأموال في البنك الإسلامي الأردني .

تتكون مصادر الاموال في البنك الإسلامي الأردني من المصادر الذاتية ، والمتمثلة في رأس مال البنك واحتياطاته . إضافة للمصادر الخارجية ، والمتمثلة في الودائع الائتمانية وحسابات الاستثمار . وسيكون مدار حديثنا هذه المصادر من حيث حجمها ، ونموها في البنك الإسلامي الأردني للفترة (1980 – 1992) .

-المطلب الاول : مصادر الأموال الداخلية:

وتتمثل هذه المصادر في رأس المال المدفوع الذي يساهم به المؤسسون ، إضافة للإحتياطات الإجبارية والإختيارية ، والأرباح المدورة من سنوات سابقة .

فالاحتياطات الاجبارية هي:المبالغ التي يتم اقتطاعها من صافي الارباح التي يحققها البنك الاسلامي الاردني،وفقا لقانون البنك المركزي الاردني،وبنسبة ثابتة،لمواجهة أخطار ما يقوم البنك به من أعمال ونشاطات . أما الاحتياطات الاختيارية:فهي:المبالغ المقتطعة من صافي الأرباح،وفقا لقوانين البنك الاسلامي الاردني ، وقرارات مجلس ادارته . أما الارباح المدورة فهي:المبالغ التي تقتطع من الربح الصافي المحقق سنويا للبنك،بحيث توضع في حساب الاحتياطي الخاص لمواجهة مخاطر الاستثمار، التي يتحملها البنك فيما يقع من خسائر تزيد عن مجموع أرباح السنة المالية المعينة [1] . الجدول رقم (2) يبين مصادر أموال البنك الاسلامي الاردني الداخلية للفترة (1980 – 1992) .

(1)– قانون البنك الاسلامي ، مرجع سابق ، ص(17) .

جدول رقم (2)

إجمالي مصادر الاموال الداخلية للبنك الاسلامي الاردني للفترة (1980 - 1992)

(مليون دينار اردني)

البيان / السنة	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
رأس المال	2.00	3.00	4.00	4.00	4.00	4.00	6.00	6.00	6.00	6.00	7.20	7.20	7.20
الإحتياطي القانوني (الإجباري)	0.14	0.34	0.12	0.18	0.27	0.34	0.30	0.31	0.75	0.32	0.38	4.1	4.40
الإحتياطي الإختياري	*	*	0.10	0.18	0.34	0.49	0.57	0.60	1.00	3.50	0.75	1.10	1.60
مخصص مخاطر الإستثمار	0.12	0.36	0.86	1.48	2.41	2.82	2.69	3.42	4.10	5.16	6.22	7.47	8.86
الأرباح المدورة	0.48	0.50	0.44	0.39	0.17	0.18	0.20	0.18	0.12	0.14	0.20	0.15	0.27

المصدر : التقارير السنوية للبنك الإسلامي الأردني للأعوام (1980 - 1992) .

* غير متوفرة .

يتضح من الجدول رقم (2) ما يلي :

1- استطاع البنك الإسلامي الأردني أن يزيد رأس ماله ، وفقا لمتطلبات العمل المصرفي ، فقد بلغ رأس ماله حوالي (7.2)مليون دينار أردني في العام 1992 ، مقارنة ب(2.0) مليون دينار أردني في بداية ممارسته لأعماله في العام 1980 .

2- تضاعف حجم مصادر الأموال الداخلية الأخرى - الاحتياطات والأرباح المدورة - في الفترة موضوع البحث(1980 - 1992) .إن نمو مصادر الأموال الداخلية في البنك الإسلامي الأردني ، يعطي إنطباعاً ومؤشراً ايجابياً على متانة المركز المالي للبنك .

المطلب الثاني : مصادر الأموال الخارجية .

مصادر الأموال الخارجية هي الودائع النقدية التي يقوم الافراد والهيئات بايداعها لدى البنك في مختلف حسابات الودائع ، وتعتبر الودائع النقدية من أهم مصادر الأموال في البنوك الإسلامية والتجارية على حد سواء،وذلك لإنخفاض تكلفة الحصول عليها ،إضافة لكون البنوك مؤسسات مالية مخولة بقبول الودائع عرفا وقانونا [1] .

وتتألف مصادر الأموال الخارجية لدى البنك الإسلامي الأردني من ثلاثة أنواع من الودائع النقدية هي[2] :-

1- ودائع الاستثمار المشترك والتي تتكون بدورها من ودائع الأجل والإشعار والتوفير .

2- ودائع الاستثمار المخصص .

3- ودائع الائتمان (الجارية وتحت الطلب) .

ويقتصر استخدام البنك الإسلامي على النوعين الأولين لغايات التمويل والاستثمار ، باعتبارهما ودائع مستقرة ومفوضة،مقارنة بودائع الائتمان ، التي يهدف منها المودعون إلى تيسير احتياجات تعاملهم اليومي دون الاضطرار لحمل النقود .

الجدولان رقم (3) ، (4) يبينان معدل النمو في إجمالي مصادر الأموال الخارجية ، وهيكلها في البنك الإسلامي الأردني للفترة (1980 - 1992) على التوالي.

---

(1)- الشافعي ، مقدمة في النقود، مرجع سابق ، ص(206) .

(2)- اتحاد المصارف ، المصارف الاسلامية ، مرجع سابق ، ص(450)

جدول رقم (3)

إجمالي مصادر الأموال الخارجية ومعدلات نموها السنوية في البنك الإسلامي الأردني للفترة (1980-1992) .

(مليون دينار أردني)

البيان/السنة	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
اجمالي مصادر الاموال الخارجية	12.5	26.2	36.7	61.4	89.5	113.6	142.6	174.4	195	207	204.6	313.7	387.3
معدل النمو السنوي (%)	-	109.6	40.0	67.3	45.8	26.9	25.4	22.3	11.8	6.2	1.2-	53.3	23.5

المصدر : التقارير السنوية للبنك الإسلامي الأردني للأعوام (1980 - 1992) .

* المعدل سالب القيمة .

جدول رقم (4)

هيكل مصادر الاموال الخارجية واهميتها النسبية في البنك الاسلامي الاردني للفترة

(1992-1980)

(مليون دينار اردني)

البيان/السنة	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
الحسابات الجارية	4.8	12.2	16.4	20.7	22.3	23.7	26.6	31.2	35.1	43.7	38.7	60.0	73
الاهمية النسبية %	38.4	46.7	44.5	33.7	24.9	20.9	18.6	17.9	18.0	21.0	18.9	19.1	18.3
حسابات الاستثمار المشترك	6.8	13.1	19.5	37.8	60.6	79.1	101	127.3	142.7	143.6	151.7	236.9	296.6
الاهمية النسبية %	54.4	50.0	53.0	61.6	67.7	69.7	70.7	73.0	73.2	69.4	74.1	75.5	76.6
حسابات الاستثمار المخصص	0.85	0.85	0.92	2.9	6.6	10.7	15.0	15.9	17.2	19.7	14.2	16.7	17.7
الاهمية النسبية %	6.8	3.3	2.5	4.7	7.4	9.4	10.5	9.1	8.8	9.5	6.9	5.3	4.6

- المصدر : التقارير السنوية للبنك الاسلامي الاردني للاعوام (1980-1992) .
- لغايات التقريب في مجموع النسب سنوياً الخطأ المسموح به (±5) .

ويتضح من الجدولين (3) ، (4) ما يلي :-

1- تضاعف حجم مصادر الأموال الخارجية ، ما بين الأعوام (1980 -1984) بمعدلات نمو مرتفعة . إذ استطاع البنك استقطاب فئات عديدة من المواطنين ممن كانوا لا يتعاملون مع البنوك التجارية حتى لمجرد الايداع الامين بلا فائدة . فقد ارتفع حجم مصادر الأموال الخارجية من (12.5) مليون دينار أردني عام (1980) الى (89.5) مليون دينار اردني عام 1984 . فقد اجريت دراسة لسلسلة زمنية من ودائع البنوك التجارية للفترة (1975 - 1979)، وتبين أن نسبة نمو هذه الودائع مشابهة لما هو عليه الحال بعد مباشرة البنك الاسلامي الاردني لعمله[1].

2- واصل حجم مصادر الأموال الخارجية النمو والزيادة في الاعوام (1984 - 1987) ولكن بوتيرة نمو اقل مما هي عليه في السنوات السابقة ، وهذا عائد إلى الركود الذي أصاب الاقتصاد الوطني جراء الركود في الاقتصاد العالمي في تلك الفترة [2] .

3- شهد العامان (1988 - 1989) نموا بطيئا في مصادر الأموال الخارجية فكانت معدلات النمو (11.8٪) ، (6.2٪) للعامين (1988 ، 1989) على التوالي وذلك نتيجة للظروف الاقتصادية الصعبة التي مر بها الاقتصاد الأردني كانخفاض احتياطات المملكة من العملات الأجنبية ، وتخفيض سعر صرف الدينار الاردني مقابل العملات الأجنبية . وقد أدى ذلك إلى خروج بعض الودائع من البنوك ، وتحول بعضها من ودائع ثابتة إلى ودائع جارية مما أدى في النهاية إلى نقص في إجمالي الودائع لدى البنوك التجارية وخاصة من المودعين المقيمين خارج المملكة [3] " وقد تأثر البنك الإسلامي الأردني بذلك.

4- تناقص الحجم الكلي لمصادر الأموال الخارجية في العام (1990) ليصل إلى (204.6) مليون دينار اردني مقابل (207) مليون دينار أردني عام (1989) . فكان معدل النمو السنوي (-1.2٪) . وهذا نتيجة أحداث (2 آب 1990) ، والضغوطات

---

(1)- حمد عفنان الكساسبة ، ماهية البنوك الاسلامية ودورها في التنمية، (عمان ، ب.ن، ب.ت) ، ص ص(22-23).

(2)- التقرير السنوي للبنك المركزي الاردني ، 1987 ، ص(10) .

(3)-التقرير السنوي للبنك المركزي الاردني ، 1989، ص(30) .

التي ولدتها هذه الاحداث على الاقتصاد الأردني ، خاصة على القطاع المصرفي ونشاطاته التي جعلته يواجه ضغطا شديدا على السيولة النقدية،مع زيادة اقبال المودعين على السحب من ودائعهم في اعقاب هذا الحدث(1) .

وبعد انتهاء تلك الأحداث وهدوء الأوضاع في العام 1991 ، فقد ارتفع حجم مصادر الاموال الخارجية ارتفاعا حادا وصل الى (313.7) مليون دينار أردني بمعدل نمو وصل الى (53.3٪) كنتيجة لتدفق كبير للودائع . وكان من أهم العوامل التي ساهمت في ذلك ، وصول جزء من ودائع ومستحقات الأردنيين لدى المصارف الخليجية الى الاردن ، وثبات سعر صرف الدينار الأردني والسياسات النقدية والمالية التي تم تبنيها ، ومنها قرار البنك المركزي الاردني برفع سقف ودائع المقيمين بالعملات الاجنبية(2) . وفي العام 1992 ارتفع الحجم الكلي لمصادر الأموال الخارجية إلى (387.3) مليون دينار بمعدل نمو سنوي (23.5٪) .

5- شكلت حسابات (ودائع) الاستثمار المشترك الأهمية الكبرى من بين الأنواع الأخرى من الحسابات (الودائع) . فقد بلغ متوسط الاهمية النسبية للفترة (1980 - 1992) ما يقارب (67٪) فيما بلغت (26٪ ، 7٪) تقريبا للحسابات (ودائع) الائتمانية وحسابات الإستثمار المخصص على التوالي .

إن ارتفاع الأهمية النسبية لحسابات الاستثمار المشترك من إجمالي مصادر الأموال الخارجية يعكس حقيقة مفادها أن هذه الاموال هي المعدة لغايات التمويل والاستثمار المشترك دون غيرها من مصادر الاموال الخارجية ، وهي المصدر الاكثر شيوعا لدى البنوك الاسلامية لتحقيق الارباح بالنسبة للمودعين (المستثمرين) .

وقد يفسر انخفاض الأهمية النسبية للودائع الائتمانية بأن البنك الإسلامي لا يُعَوِّلُ عليها كثيراً كمصدر للاستثمار والتمويل ، خاصة إذا عرفنا أنها اموال تحت الطلب تخدم أصحابها بالدرجة الاولى وفاء لما يقومون به من معاملات يومية ، في حين نجد أن هذا النوع من الودائع له أهمية كبرى في البنوك التجارية .

إن توفر الاموال لدى البنك الإسلامي الأردني - داخلية المصدر كانت أم خارجية - إنما يعكس مقدرته على منح التسهيلات الائتمانية المتمثلة بما يقوم به من تمويل واستثمار في مختلف فروع النشاط الإقتصادي المحلي ، وهذا ما سنبينه في المبحث التالي .

(1)-التقرير السنوي للبنك المركزي الاردني ، 1990 ، ص ص(29 -31) .

(2) -التقرير السنوي للبنك المركزي الاردني ، 1991،ص ص(24-26).

المبحث الثاني : أسس منح ومحددات الطلب على التسهيلات الائتمانية في البنك الاسلامي .

تعتبر التسهيلات الائتمانية محور النشاط المصرفي إلى جانب قبول الودائع النقدية ، فالتسهيلات الائتمانية عبارة عن القنوات التي يتم من خلالها تدفق الأموال لمختلف فروع النشاط الإقتصادي ، وفق سياسة معدة ومدروسة من قبل إدارات البنوك الاسلامية والتجارية على حد سواء . لذا تحرص هذه الادارات على زيادة حجم التسهيلات الائتمانية للعملاء ، آخذة بعين الاعتبار جملة من العوامل التي ترتكز عليها عملية منح الائتمان . إضافة لتأثرحجم ونوع التسهيلات الائتمانية ببعض المحددات ،وهو مدار حديثنا في هذا المبحث .

المطلب الاول : أسس منح التسهيلات الائتمانية .

نقصد بالتسهيلات الائتمانية لدى البنك الإسلامي الأردني الأموال التي يقدمها البنك الإسلامي الأردني لغايات التمويل والاستثمار ، من خلال القنوات التمويلية والاستثمارية المختلفة ، والتي سبق وأن تطرقنا اليها (1) .

إن عملية منح التسهيلات الائتمانية هي بمثابة عملية توظيف الاموال بغية تحقيق اهداف البنك الخاصة،كالمحافظة على استمرارية وجوده،ونموه في السوق ، إضافة لزيادة ثروة مالكيه من ناحية ، وتحقيق اهداف عامة من ناحية اخرى ، كالنهوض في المجتمع الذي يعمل فيه عن طريق تأدية خدمات نافعة لهذا المجتمع،والمساعدة في تمويل مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

لذا فهناك أسس واعتبارات ينبغي على البنك أن يأخذها بعين الاعتبار عند منحه للتسهيلات الائتمانية وهي الربحية ، والسيولة،والضمان ، ومشاركة البنك في تمويل خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية (2) .

يسعى البنك لتحقيق الأرباح ،مما يترتب على ذلك أن يوظف الأموال التي يحصل عليها من المصادر المختلفة ، وأن يخفض نفقاته وتكاليفه،لان الأرباح هي الفرق بين الايرادات الاجمالية والنفقات الكلية . ويبرر تحقيق البنك للارباح بان كل عملية يجريها تنطوي على مخاطر وتكاليف،بالاضافة الى المصاريف العامة التي يتكبدها

(1)- انظر المبحث الثالث من الفصل الثاني .

(2)- د.زياد رمضان ، ادارة الاعمال المصرفية : دراسة تطبيقية عن الاردن ، (عمان ، الجامعة الاردنية، 1977) ، ص(91) ، وسيشار اليه لاحقا : زياد رمضان ، ادارة الاعمال ، ص .

أما فيما يتعلق بالسيولة فان البنك يعتبر في حالة مالية جيدة من حيث السيولة إذا كان مركز يتمكن من مقابلة حاجات المودعين الى نقد حاضر، سواء أكان هذا النقد موجودا في خزائنه، أم مودعا لدى البنوك الاخرى، أو يستطيع الحصول عليها في الحال، عن طريق تحويل بعض أصوله إلى نقد جاهز دون خسارة تذكر ، فالسيولة يمكن ان تفسر على أنها مقدرة البنك على احتفاظه في اي وقت بأرصدة نقدية أو أرصدة لدى البنك المركزي من المبالغ المودعة، لمواجهة السحوبات المفاجئة والطارئة، إضافة لعدم تفويت فرص ممكنة للربح (1)

إن أساس كل عملية من عمليات منح التسهيلات الائتمانية التي تقوم بها البنوك بغض النظر عن مصدرها، هو الثقة بأن هذه التسهيلات مع ما تحققة من أرباح سوف تعود إليه في الأجل المتفق عليه مع المستفيد من هذه التسهيلات . لذا يتوقف اقدام بنك ما على منح التمويل لعميل ما على مدى الثقة التي يوفرها هذا العميل الى المصرف من حيث متانة مركزه المالي ومدى احترامه لتعهداته ، وكيفية قيامه بالوفاء بها ، ثم مدى الضمانات التي يكون على استعداد لتقديمها تأمينا للوفاء بتلك التعهدات ، وهذا يعني أن البنك يسعى إلى التأكد من أنه يوظف أمواله في جوانب مضمونة من حيث الربح ، ومن حيث قلة المخاطر التي تتعرض لها هذه الأموال (2) .

يعتبر اشتراك البنوك في تمويل مشاريع التنمية أمرا بالغ الأهمية إلى جانب الاعتبارات السابقة الذكر . إلاّ أن هذا الأمر يضيف بعدا جديدا إلى السيولة على اعتبار أن معظم مشاريع التنمية طويلة الأجل، بطيئة المردود ، بينما أموال البنوك أموال قصيرة الأجل ، وعرضة للسحب في أي لحظة .

لذا فالبنك الناجح هو الذي يأخذ – ضمن سياسته الائتمانية – بعين الإعتبار الأسس السابقة ، بحيث يحقق توظيفا متوازنا لموارده المالية بغض النظر عن مصادرها ، محققا الربح لاصحاب البنك والمودعين معا ، وبنفس الوقت محافظا على قدر معين من السيولة والضمان ، إضافة لقيامه بدور فاعل في تحقيق التنمية في المجتمع الذي يعمل فيه . وعلى هذا فالسياسة الائتمانية التي ينتهجها هذا البنك أو ذاك تمثل محصلة القوى المتضاربة المتمثلة بمدى تشابك أسس السيولة، والربحية، والضمان، والمساهمة في مشاريع التنمية .

---

(1)- المصدر السابق نفسه، ص(97) .

- ويجب الاشارة هنا الى ان البنك الاسلامي الاردني لا يودع الاموال في البنوك التجارية إلاّ على أساس قوانينه التي تحرم عليه الفائدة أخذاً أو عطاءً .

(2)- زياد رمضان ، ادارة الاعمال ، مرجع سابق ، ص(108) .

المطلب الثاني : محددات الطلب على التسهيلات لدى البنك الإسلامي الأردني .

تخضع عملية منح التسهيلات الائتمانية لدى البنك الإسلامي الأردني لعدة محددات من شأنها أن تؤثر على السياسة الائتمانية له ، وتتمثل أهم هذه المحددات بما يلي :-

1- التزام البنك بالأحكام والقواعد الشرعية في معاملاته المصرفية والاستثمارية ، وقد كان لذلك الأثر الواضح في تسارع معدلات الطلب على تسهيلاته الائتمانية،مما عكس قوة هذا المحدد على المتعاملين مع البنك (1) . ومما يؤكد صحة ذلك استقطاب البنك لفئات جديدة من المودعين والمستثمرين ما كانت لتتعامل مع البنك لولا وجود الحلال (2) .

2- الضمانات التي يطلبها البنك من العملاء طالبي التسهيلات الائتمانية ، إذ أن الضمانات كما ونوعا لدى البنك تتوقف على أسلوب عملية التمويل ، وطبيعة العميل . فعلى سبيل المثال،لا يشترط البنك توفير ضمانات للتمويل بالمشاركة والمضاربة،حيث ان موافقة البنك على منح التسهيلات ضمن هاتين العمليتين مبني بشكل أساسي على دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع ، ودرجة التزام العميل بالاحكام الشرعية وملاءته الاخلاقية . في حين أن ضمان عمليات التمويل على اساس بيع المرابحة تؤثر على قرارات العملاء في طلب التسهيلات الائتمانية (3) .

---

(1)- انظر : جهاد ابو الرب ، محددات الطلب على التسهيلات المصرفية من البنك الاسلامي الاردني ، رسالة ماجستير ، جامعة اليرموك ، الاردن ،1989،ص ص (29) ، وسيشار اليها لاحقا : ابو الرب ، محددات الطلب ، ص.

(2)- د. فوزي الخطيب ، د. قاسم الحموري ، المحددات السلوكية وتقييم سياسات البنوك الاسلامية في الاردن ، مجلة ابحاث اليرموك، المجلد (6)، العدد(3) ، 1990، ص ص(55 - 56) .

(3)-جهاد ابو الرب، محددات الطلب، مرجع سابق، ص ص(74-77).

لذا فالضمانات التي يطلبها البنك من عملائه لقاء التسهيلات التي يقدمها لهم والاجراءات الواجب عليهم اتباعها قبل واثناء عملية التمويل وخاصة في التمويل على اساس المرابحة تؤثر على قراراتهم بشأن طلب التسهيلات يتناسب عكسيا مع درجة تسهيل الضمانات وتبسيطها الاجراءات (1) .

3- توفير الخدمات المصرفية الحديثة ليسهل على العملاء الاستفادة منها بكفاءة وسرعة . حيث ان مقدرة البنك على جذب المزيد من العملاء وبالتالي منح المزيد من التسهيلات الائتمانية يعتمد على أمرين(2) :

أولهما : الخدمات المصرفية التي يقدمها البنك ، ومدى شموليتها على رفع درجة الاشباع مصرفيا لدى العميل بما يضمن له الحصول على الخدمات التي يطلبها في الوقت المناسب

وثانيهما : النشاط التسويقي للبنك .

فعلى سبيل المثال إن عجز البنوك الإسلامية عن توفير البديل للتسهيل الائتماني المعروف لدى البنوك التجارية بالحساب الجاري مدين (3) ، قد حرم البنوك الاسلامية من التعامل مع فئة كبيرة من التجار ، في ظل تصاعد أهمية الجاري مدين في العمليات التجارية . فقد تبين ان (26٪) من عملاء البنوك التجارية في الاردن لا يتعاملون مع البنك الإسلامي الأردني لعدم توفر البديل للجاري مدين ، كما أن النشاط التسويقي في البنك الإسلامي الأردني حاله كحال هذا النشاط في البنوك الأخرى العاملة في الاردن ، بمعنى افتقار هذه البنوك لسياسة تسويقية(4) .

---

(1)-جهاد ابو الرب، محددات الطلب، مرجع سابق، ص(85)

(2)- المرجع السابق نفسه، ص(98) .

(3)- الجاري مدين : نوع من التسهيلات الائتمانية لدى البنوك التجارية ، يتخذ بشكل حساب جاري يفتح بأسم العميل بحيث يسمح له بموجبه ان يسحب من هذا الحساب بحدود مبلغ معين . كما يحق له ان يودع أي مبلغ في هذا الحساب دون ان يعتبر ذلك بمثابة سداد للمبلغ المستعمل من الحساب .

أنظر : النمري ، مبادىء في العلوم المصرفية ، مرجع سابق ، ص ص(169 - 178) .

(4)-جهاد ابو الرب، محددات الطلب، مرجع سابق، ص(111).

المبحث الثالث : التسهيلات الائتمانية في البنك الإسلامي الأردني والبنوك التجارية وأثرها على الإقتصاد الأردني .

سبق . أن بينا اساليب التمويل والإستثمار لدى البنك الاسلامي الاردني،والتي من خلالها يتم تقديم الاموال للغير على اساس المشاركة في الارباح والخسائر. وتمثل هذه الاموال اجمالي التسهيلات الائتمانية المقدمة لمختلف فروع النشاط الاقتصادي المحلي . وسنبحث هذه التسهيلات من حيث حجمها ونموها لدى البنك الاسلامي،ومقارنتها بما هي عليه في البنوك التجارية ، إضافة لبيان تأثيرها على النشاط الاقتصادي المحلي ، من خلال تطبيق نموذج قياسي من معادلة واحدة يبين أثر تسهيلات البنك الإسلامي الأردني على الاقتصاد الأردني ، ومقارنة ذلك بما تحدثه البنوك التجارية المحلية من أثر .

المطلب الاول : التسهيلات الائتمانية في البنك الإسلامي ومقارنتها بالبنوك التجارية .

إستطاع البنك الإسلامي الأردني ومنذ نشأته مواجهة طلبات العملاء - ولو جزئياً - بتقديم التمويل اللازم لما يحتاجون اليه من تمويل لمختلف مشروعاتهم، من خلال وسائل التمويل الحلال ، ويبين الجدول رقم (5) والشكل رقم (1) إجمالي التسهيلات الائتمانية لدى البنك الإسلامي،ومعدلات نموها السنوية للفترة (1980 - 1992) .

جدول رقم (5)

- إجمالي التسهيلات الائتمانية للبنك الإسلامي الأُردني، ومعدلات نموها السنوية للفترة (1980 - 1992).

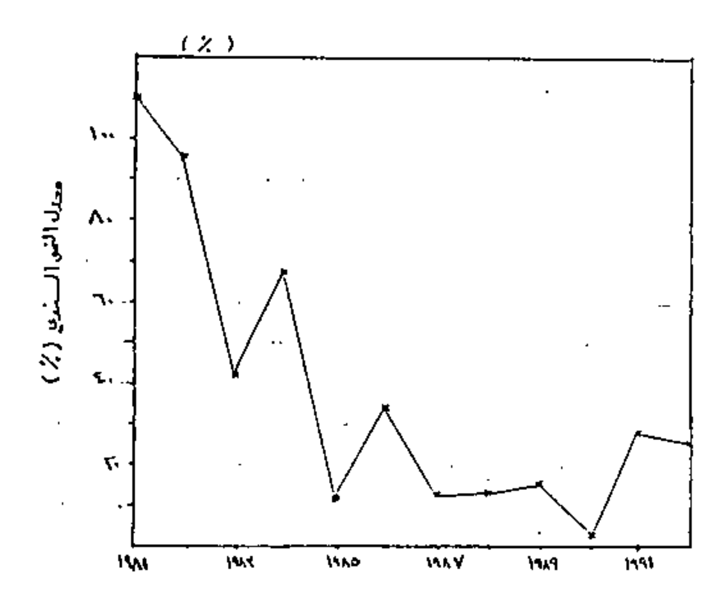
(مليون دينار أُردني)

السنة	إجمالي التسهيلات الائتمانية	معدل النمو السنوي (٪)
1980	6.7	-
1981	14.2	110.5
1982	26.5	86.4
1983	37.6	42.0
1984	63.0	67.6
1985	71.0	12.7
1986	95.5	34.4
1987	109	13.9
1988	124.2	13.9
1989	144.1	16.0
1990	148.9	3.3
1991	193.1	29.7
1992	243.2	15.9
متوسط معدل النمو السنوي (٪)		38.0

- المصدر : التقارير السنوية للبنك الاسلامي الاردني للاعوام (1980 - 1992) .

شكل رقم (1)

– معدلات نمو التسهيلات الائتمانية لدى البنك الإسلامي الأردني للفترة(1980 – 1992)



ويتضح من الجدول والشكل السابقين مايلي :-

1- تضاعف إجمالي التسهيلات الائتمانية حوالي (36) مرة في العام 1992 ، مقارنة بما كان عليه الوضع في العام 1980 . وهذا يعكس مقدرة البنك الاسلامي في تنمية إجمالي التسهيلات الائتمانية في الفترة(1980 – 1992) ، من خلال توفير قنوات تمويلية واستثمارية لم يعهدها القطاع المصرفي الاردني من قبل .

2- بلغ متوسط معدل النمو السنوي لاجمالي التسهيلات الائتمانية (38٪) ، وبمقارنة هذا المعدل مع معدلات النمو السنوي المتحققة في البنك الاسلامي نجد ان غالبية المعدلات تقع دون هذا المعدل . وقد يعلل ذلك على أساس أن ارتفاع هذا المعدل ناتج عن معدلات النمو السنوية التي حققها البنك الاسلامي في السنوات الخمس الاولى لبداية ممارسته لاعماله ، شأنه في ذلك شأن أي بنك يطرح نفسه في القطاع المصرفي وخاصة إذا كان هذا البنك يعمل وفقا لأحكام الشريعة .

3- شهدت معدلات النمو السنوية لعامي (1987) ، (1988) ثباتا ، نتيجة للظروف الاقتصادية التي مر بها الأردن والتي تمثل اوجها في تخفيض قيمة العملة المحلية ، مما انعكس سلبا على الإقتصاد الأردني في تلك الفترة ، لكن معدل النمو السنوي تحسن نوعا ما في العام 1989 اثر استقرار الاوضاع الاقتصادية المحلية ، المتمثلة بتعزيز واستقرار سعر صرف الدينار الاردني أمام العملات الاجنبية .

4- بلغ أدنى معدل نمو سنوي لاجمالي التسهيلات الائتمانية (3.3٪) في العام 1990 ، ويعود ذلك الى أحداث (2 آب 1990) وما رافقها من آثار سلبية على اقتصاديات المنطقة ثم تحسن معدل النمو السنوي في العام 1991 بعد زوال التوتر من اجواء المنطقة . وفي العام (1992) سجل معدل النمو السنوي لاجمالي التسهيلات انخفاضا بلغ حوالي (3.8٪) مقارنة بما كان عليه معدل النمو في العام السابق ، وقد يكون ذلك نتيجة لتبني البنك المركزي الأردني سياسة انكماشية في نمو التسهيلات الائتمانية للقطاع المصرفي والمتمثلة في تحديد سقوف الائتمان الذي تمنحه البنوك التجارية .

ولبيان مدى مساهمة البنك الاسلامي في إجمالي التسهيلات الائتمانية للبنوك التجارية (1)، فاننا نورد جدول رقم (6) والشكل رقم (2)،واللذين يبينان الاهمية النسبية للتسهيلات الائتمانية في البنك الاسلامي الاردني الى البنوك التجارية ، للفترة (1980 - 1992) .

(1)- تشمل التسهيلات الائتمانية للبنوك التجارية : الحساب الجاري مدين ، والقروض والسلف ، والكمبيالات المخصومة

انظر : النمري ، مبادىء في العلوم المصرفية ، مرجع سابق ، ص ص (169 - 178) .

جدول رقم (6)

- الأهمية النسبية لتسهيلات البنك الإسلامي الأردني الى تسهيلات البنوك التجارية للفترة (1980 - 1992).

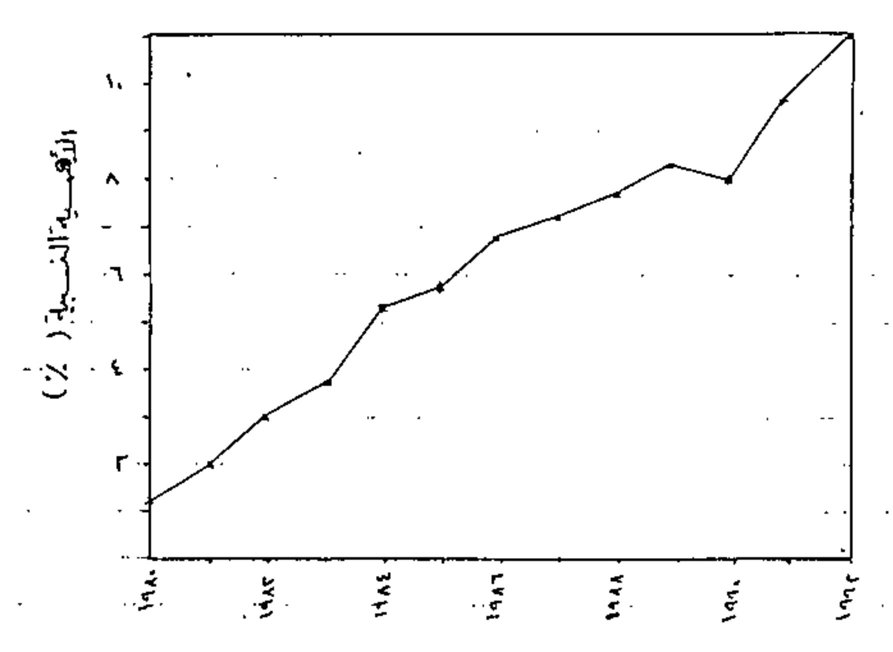
(٪)

السنة	إجمالي التسهيلات للبنك الإسلامي(مليون دينار)	اجمالي تسهيلات البنوك التجارية(مليون دينار)	الأهمية النسبية (٪)
1980	6.7	563.9	1.2
1981	14.2	721.3	2.0
1982	26.5	887.2	3.0
1983	37.6	1031.9	3.6
1984	63.0	1184.8	5.3
1985	71.0	1274.4	5.6
1986	95.5	1395.4	6.8
1987	109.0	1513.0	7.2
1988	124.2	1634.0	7.6
1989	144.1	1730.5	8.3
1990	148.9	1863.8	8.0
1991	193.1	1968.0	9.8
1992	243.2	2220.6	11.0
متوسط الأهمية النسبية (٪)			6.1

- المصدر : التقارير السنوية للبنك الإسلامي الأردني للاعوام(1980 - 1992).
- النشرة الاحصائية الشهرية ، للبنك المركزي الاردني ، العدد تشرين ثاني 1992 .
- باستثناء الاهمية النسبية والتي قام الباحث بحسابها من خلال قسمة تسهيلات البنك الإسلامي على تسهيلات البنوك التجارية .

شكل رقم (2)

الأهمية النسبية لتسهيلات البنك الإسلامي إلى تسهيلات البنوك التجارية للفترة (1980 – 1992) .



ويتضح من الشكل والجدول السابقين ما يلي :

1- تعكس الأهمية النسبية لتسهيلات البنك الاسلامي إلى تسهيلات البنوك التجارية تصاعد مساهمة البنك الاسلامي في هذه التسهيلات رغم انخفاض معدلات تلك المساهمة .

2- بلغ متوسط الاهمية النسبية للفترة موضوع البحث حوالي (6.1٪) ، ونجد ان اغلب قيم الاهمية النسبية تقع فوق هذا المعدل مما يعكس تزايد مقدرة البنك الاسلامي في المساهمة في تسهيلات البنوك التجارية وخاصة الاعوام (1986 – 1992) .

3- جميع قيم الأهمية النسبية تعطي إتجاها تصاعديا متزايدا لتسهيلات البنك الإسلامي إلى تسهيلات البنوك التجارية عدا العام 1990 والذي سجل انخفاضا في الاهمية النسبية حوالي (0.3٪) مقارنة بالعام السابق،ومآل ذلك الى أحداث 2 آب 1990 والتي تطرقنا اليها لدى حديثنا عن نمو تسهيلات البنك الإسلامي الأردني .

المطلب الثاني : التوزيع القطاعي لتسهيلات البنك الإسلامي الأردني ومقارنته بالبنوك التجارية .

يقوم البنك الإسلامي الأردني بمنح التسهيلات الائتمانية لمختلف القطاعات الاقتصادية المحلية ، وإن كانت بعض القطاعات الاقتصادية تستأثر بحصة الأسد من إجمالي التسهيلات الائتمانية الممنوحة ، ونود في هذا المطلب أن نقف على حقيقة توزيع التسهيلات الائتمانية للبنك الاسلامي حسب القطاعات الاقتصادية،وزيادة في التسهيل فقد عمدت الى اختيار التقسيم الرباعي للقطاعات الاقتصادية مدمجين قطاعات أخرى ضمنها ، اعتمادا على دراسات سابقة أجريت في مجال البنوك التجارية(1) لذا فقد قسمت التسهيلات الائتمانية الى اربعة قطاعات رئيسة هي:القطاع الزراعي،والقطاع الصناعي،وقطاع التشييد والبناء،وقطاع الخدمات.

ويبين الجدول رقم (7) التوزيع القطاعي لتسهيلات البنك الإسلامي الأردني،وأهميتها النسبية للفترة (1980 -1992) .

(1)- عبدالله شامية ، التسهيلات الائتمانية واثرها على انتاجية الاقتصاد الاردني ، ابحاث اليرموك ، المجلد 5 ، العدد3 ، 1989م ، ص185. وسيشار اليه لاحقا : شامية ، التسهيلات الائتمانية، ص .

جدول رقم (7)

– التوزيع القطاعي لتسهيلات البنك الإسلامي الأُردني وأهميتها النسبيَة للفترة (1980– ١٩٩٢)

(مليون دينار أُردني)

السنة المالية	قطاع الزراعة	الأهمية النسبية (٪)	قطاع الصناعة	الأهمية النسبية (٪)	قطاع التشييد	الأهمية النسبية (٪)	قطاع الخدمات	الأهمية النسبية (٪)	حجم التسهيلات
1980	–	–	0.771	11.4	0.769	11.4	5.206	77.2	6.746
1981	0.157	1.1	1.077	7.6	3.137	22.1	9.828	69.2	14.199
1982	0.192	0.7	1.876	7.1	5.982	22.6	18.422	69.6	26.472
1983	0.381	1.0	6.576	17.5	6.803	18.1	23.831	63.4	37.591
1984	0.227	0.4	17.242	27.4	10.964	17.4	34.580	54.8	63.013
1985	0.421	0.6	20.310	28.6	12.924	18.2	37.359	52.6	71.014
1986	0.486	0.5	33.316	34.9	16.491	17.3	45.169	47.3	95.462
1987	0.545	0.5	35.860	32.9	17.657	16.2	54.935	50.4	108.997
1988	0.854	0.7	32.334	26.0	16.711	13.5	74.251	59.8	124.150
1989	1.132	0.8	46.141	32.0	21.765	15.1	75.040	52.1	144.78
1990	1.045	0.7	32.916	22.1	22.514	15.1	92.403	62.1	148.878
1991	0.907	0.5	41.744	21.6	20.956	10.9	129.485	67.0	193.092
1992	0.971	0.4	35.514	14.6	32.320	13.3	174.365	71.7	243.170
متوسط الاهمية النسبية (٪)		0.7		22.6		16.7		60.0	

– المصدر : التقارير السنوية للبنك الإسلامي الأُردني للاعوام 1980 – 1992 . عدا قطاع الزراعة مصدرها من السيد بسلم السعودي / المدير المالي – الادارة العامة للبنك الاسلامي الاردني .

ويتضح من الجدول السابق جملة من الحقائق تتلخص فيما يلي :-

1- بلغ متوسط الاهمية النسبية لتسهيلات البنك الاسلامي الاردني على النحو التالي : قطاع الخدمات (60٪) ، تلاه قطاع الصناعة (22.6٪)، ثم قطاع التشييد والبناء (16.7٪) ، واخيرا قطاع الزراعة (0.7٪) .

2- الإتجاه العام للتسهيلات الائتمانية للبنك الاسلامي الاردني وحسب القطاعات الاقتصادية اتجاه تصاعدي ، في أغلب سنوات الدراسة موضوع البحث .

3- يعكس حجم التمويل المقدم لقطاع الزراعة ضعفاً في سياسة البنك الإسلامي التمويلية لهذا القطاع ، مع أن هذا القطاع له مساس مباشر بالحاجات الاساسية للمجتمع ، إذا ما علمنا أن البنك الإسلامي الأردني ومن خلال سياسته التمويلية والاستثمارية يركز على المشروعات الاقتصادية والاجتماعية الفاعلة في المسيرة التنموية [1] . فالبنك الإسلامي الأردني مطالب بتطبيق عقدي المزارعة والمساقاة [2] في هذا المجال،أو ايجاد ترتيبات معينة تضمن تفعيل دور البنك الإسلامي في تمويل هذا القطاع،لأن البنك الاسلامي الاردني دون غيره من البنوك المحلية في الأردن له رسالة اجتماعية تضمنتها نصوص قانونه [3] .

4- استأثر قطاع الخدمات بنصيب الأسد من إجمالي تسهيلات البنك الاسلامي الاردني، وقد يعود ذلك الى تطبيق بيع المرابحة في مجال الخدمات أكثر منه في القطاعات الاخرى ، وقد شكل ما نسبته (75٪) من إجمالي حجم التمويل[4]، أي أن حوالي (25٪)مشاركة وغيرها.

ولبيان حجم التمويل القطاعي للبنك الإسلامي الأردني وأهميته الى التمويل القطاعي في البنوك التجارية ، فاننا نورد الجدول رقم (8): الاهمية النسبية لتسهيلات البنك الإسلامي الأردني إلى تسهيلات البنوك التجارية للفترة (1980 - 1992) .

---

(1)-التقرير السنوي للبنك الاسلامي الاردني، 1989، ص(13).

(2)- المزارعة : عقد بين مالك ارض وعامل يعمل فيها مقابل سهم من الناتج .

-المساقاة : عقد على خدمة زرع ونموه بشروط معينة مفسرة في المذاهب الفقهية .

أنظر : الجزيري ، الفقه على المذاهب الاربعة ،مرجع سابق ،ج3 ، ص(2)،(19) .

(3)-قانون البنك الاسلامي ، مرجع سابق ،ص(6).

(4)- مأمون صلاح المصري، معايير تقييم جدوى المشاريع الاستثمارية الخاصة وتطبيقاتها المعاصرة في الاقتصاد الاسلامي ، رسالة ماجستير ، جامعة اليرموك ، الاردن ، 1991م ، ص148 .

جدول رقم (8)

– الأهمية النسبية لتسهيلات البنك الإسلامي الى تسهيلات البنوك التجارية حسب القطاعات الإقتصادية للفترة (1980 – 1992) .

(نسبة مئوية)

البيان / السنة	قطاع الزراعة		قطاع الصناعة		قطاع التشييد والبناء		قطاع الخدمات	
	الأهمية	متوسط الاهمية	الأهمية	متوسط الأهمية	الأهمية	متوسط الأهمية	الأهمية	متوسط الأهمية
1980	–		1.1		0.43		1.8	
1981	0.81		1.2		1.6		2.4	
1982	0.78		1.7		2.8		3.5	
1983	1.5		4.7		2.5		4.0	
1984	0.88		10.2		3.4		5.2	
1985	1.6	1.5	10.7	10.4	3.9	4.1	5.1	6.8
1986	1.5		15.1		4.7		5.7	
1987	1.4		16.2		4.9		6.1	
1988	1.8		14.6		4.5		7.5	
1989	2.4		19.3		5.5		7.2	
1990	1.9		13.9		5.3		8.0	
1991	1.8		14.2		7.4		14.2	
1992	1.8		12.3		7.0		12.3	

– تم اشتقاق هذا الجدول وذلك بقسمة حجم التمويل القطاعي في البنك الاسلامي الى البنوك التجارية وفقا للمعادلة التالية :
الاهمية النسبية = (حجم التمويل للقطاع (....) في البنك الاسلامي / حجم التمويل للقطاع (....) في البنوك التجارية) × 100%.

ويتضح من الجدول السابق ما يلي :

1- بلغ متوسط الاهمية النسبية لتسهيلات البنك الاسلامي الى تسهيلات البنوك التجارية وحسب القطاعات الاقتصادية على النحو التالي : قطاع الصناعة (10.4٪) تلاه قطاع الخدمات (6.8٪) ، ثم قطاع التشييد والبناء (4.1٪) ، واخيرا قطاع الزراعة (1.5٪) .

2- يبين الجدول تطور الاهمية النسبية لتسهيلات البنك الاسلامي الى تسهيلات البنوك التجارية وان دل ذلك على شيء فانما يدل على تزايد دور البنك الاسلامي في الاقتصاد المحلي بمعنى ان البنك الاسلامي الاردني قد ساهم في تمويل مختلف فروع النشاط الاقتصادي .

3- الاهمية النسبية للقطاع الزراعي في هذا الجدول تؤكد ما ذهبنا اليه في بداية هذا المطلب من ضعف التمويل المقدم من البنك الاسلامي الاردني لهذا القطاع . اذ ان ارقام الاهمية النسبية لهذا القطاع تعكس تذبذباً بارزاً في حجم التمويل المقدم لهذا القطاع مقارنة بما تقدمه البنوك التجارية .

4- يكاد يكون قطاع الصناعة من اكثر القطاعات الاقتصادية الاخرى تصاعدا في حجم المساهمة من تسهيلات البنوك التجارية وهذا ما يتوافق مع توجهات الحكومة لدعم قطاع الصناعةالمحلية .

بعد أن بينا اهمية التسهيلات الائتمانية للبنك الاسلامي الاردني الى تسهيلات البنوك التجارية قطاعيا ومدى تطورها ونموها ، فاننا نطرح السؤال التالي حول هذه التسهيلات . ما مدى تأثير هذه التسهيلات على الاقتصاد المحلي بشكل عام ؟ وعلى القطاعات الاقتصادية المكونة لهذا الاقتصاد ؟ وهذا ما سنحاول الاجابة عليه من خلال المطلب الثالث.[1]

---

(1) - ص(59؛)

المطلب الثالث : أثر التسهيلات الائتمانية للبنك الإسلامي الأردني على الاقتصاد الأردني،ومقارنته بما تحدثه البنوك التجارية من أثر.

إن دراسة أثر التسهيلات الائتمانية لأي بنك على النشاط الاقتصادي يعكس مدى نجاح هذا البنك في المساهمة في ذلك الاقتصاد والذي ينعكس بدوره على المجتمع ككل . مع الأخذ بعين الإعتبار خصائص وميزات هذا الإقتصاد،والذي غالبا ما يكون البنك أسيراً لها في توجيه نشاطاته ، لذا لابد لنا بداية أن نقف على حقيقة الإقتصاد الأردني من حيث اتجاهاته للفترة (1980-1992) . ليكون بعدها بالإمكان تحديد أثر البنك الإسلامي الأردني على الإقتصاد الأردني .

يوضح الجدول رقم (9) والشكل رقم (3) الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الجارية حسب القطاعات الاقتصادية،وأهميتها النسبية للفترة موضوع البحث .

جدول رقم (9)

الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية حسب القطاعات الإقتصادية وأهميتها النسبية للفترة (1980 -1992) .

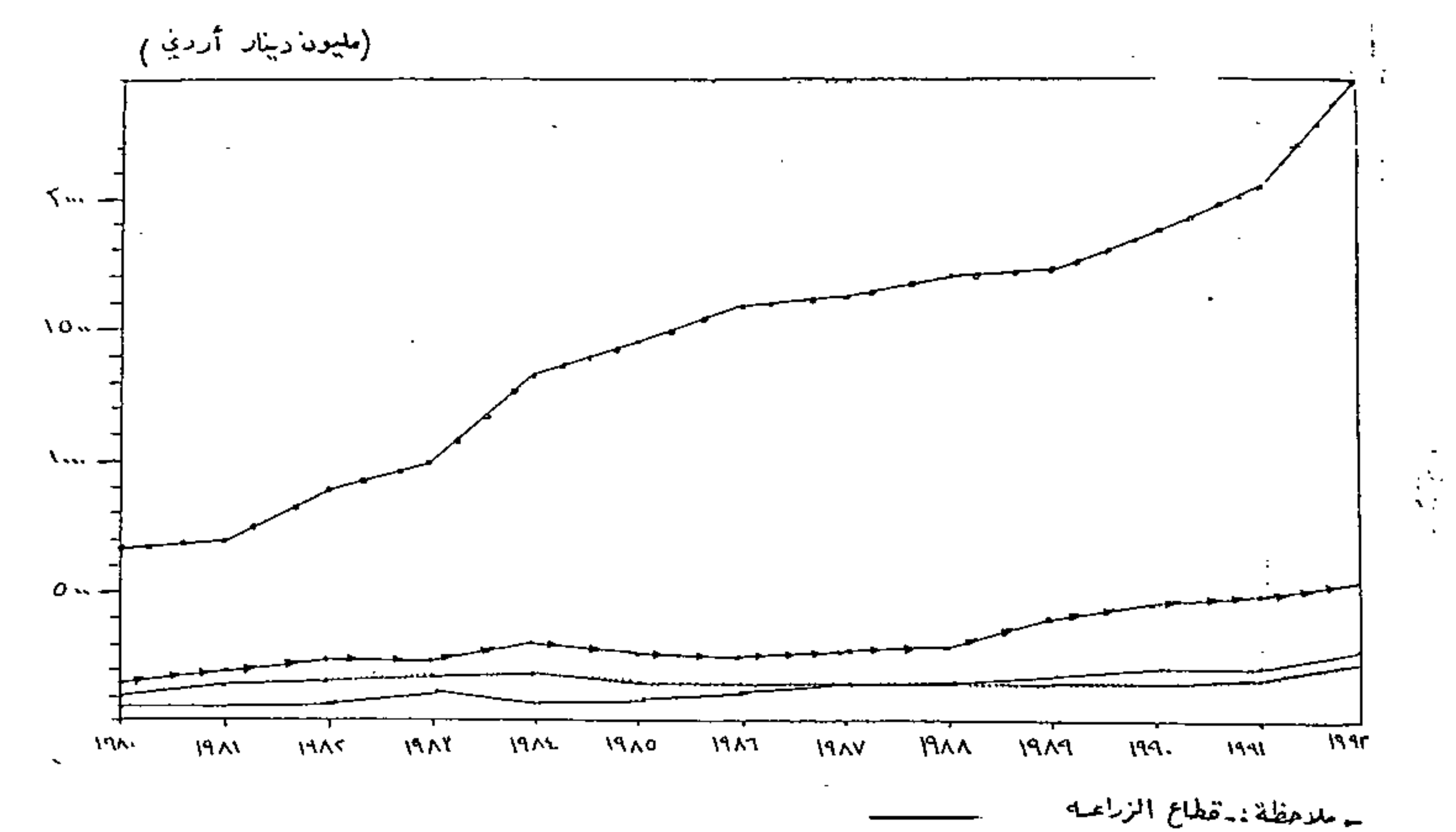
(مليون دينار أردني)

البيان	قطاع الزراعة		قطاع الصناعة		قطاع التشييد والبناء		قطاع الخدمات		الناتج المحلي
السنة	حجم المساهمة	الاهمية٪	حجم المساهمة	الاهمية٪	حجم المساهمة	الاهمية٪	حجم المساهمة	الاهمية٪	الاجمالي
1980	69.4	7.0	144.1	14.6	97.5	9.9	673.1	68.5	984.3
1981	75.1	6.4	186.1	16.0	110.6	9.5	792.4	68.1	1164.2
1982	81.8	6.2	230.3	17.4	121.9	9.2	887.2	67.2	1321.2
1983	110.0	7.7	214.5	15.0	126.8	9.0	971.4	68.3	1422.7
1984	79.6	4.1	294.5	15.5	177.6	9.4	1339.7	70.0	1891.4
1985	87.5	4.5	255.6	13.2	144.4	7.4	1453.1	74.9	1940.6
1986	100.2	4.8	243.1	12.4	131.4	6.8	1605.6	77.2	2080.3
1987	125.3	5.9	262.2	12.3	124.3	5.8	1624.4	76.0	2136.2
1988	124.1	5.5	274.4	12.3	126.5	5.6	1710	76.6	2235.0
1989	143.5	6.1	407.3	16.9	128.1	5.3	1724.3	71.7	2403.2
1990	184.9	7.1	433.1	16.5	111.6	4.3	1888.8	72.1	2618.4
1991	179.4	6.3	443.9	15.8	122.5	4.3	2069.7	73.6	2805.5
1992	197.3	6.1	488.3	15.1	167.8	5.2	2372.9	73.5	3226.3

- المصدر : النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي الأردني، الأعداد:
12/كانون أول 1988، 8/آب 1992.

شكل رقم (٣)

- مساهمة القطاعات الإقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي للفترة (١٩٨٠-١٩٩٢).



ويتضح من الجدول والشكل السابقين ما يلي :-

1- حقق قطاع الخدمات استقرارا نسبيا في مدى مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي ، إذ أن مساهمته تراوحت بين (67٪ - 76٪) في الفترة موضوع البحث ،على أساس أن حجم الاستثمار الموجه لهذا القطاع اتسم بنوع من الاستمرارية،نظرا لثبوت واستقرار الطلب على الخدمات من جهة،وربحية الاستثمار من جهة اخرى (1) .

كما ويؤكد ارتفاع مساهمة قطاع الخدمات في الناتج المحلي حقيقة مفادها سيطرة، هذا القطاع على الاقتصاد الاردني(2) ، إذ أن متوسط الأهمية لمساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي هي حوالي (71٪) للفترة (1980 - 1992) .

2- إزدادت الأهمية النسبية لمساهمة قطاع التشييد والبناء في مكونات الناتج المحلي في بداية الفترة موضوع البحث،ثم بدأت بالانخفاض وبالاخص بعد العام 1985 ، ويعود ذلك الى النهضة العمرانية التي شهدتها المملكة في بداية الثمانينات،حيث ارتفع الطلب على شراء الاراضي والاستثمارات في قطاع السكن ، في حين انخفض الطلب على السكن بعد العام 1985 . على أن العام 1992 عكس ارتفاعا في مساهمة هذا القطاع مقارنة بالسنة السابقة ، ويعود ذلك الى الطلب المرتفع على السكن بعد عودة المغتربين الأردنيين من دول الخليج .

3- تدل الاهمية النسبية للقطاع الزراعي كمكون من مكونات الناتج المحلي الاجمالي على تذبذب وتدني مساهمة هذا القطاع رغم توجهات الحكومة لتنمية هذا القطاع من خلال اتباع سلسلة اجراءات تصحيح اقتصادية في اعقاب العام 1988، وعلى أثر تخفيض قيمة العملة المحلية .

---

(1)- شامية ، التسهيلات الائتمانية ، مرجع سابق ، ص (189).

(2)- هشام غرايبة ، الاقتصاد الاردني : التطورات والمستجدات الرئيسية ، مجلة ابحاث اليرموك ، المجلد 3 ، العدد1، 1987، ص(10) .

وقد حاول البعض تفسير تناقص مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي على أنها مؤشر لتحقيق التنمية ، لكن الواقع لا يعكس ذلك ، إذا علمنا أن حصة قطاع الصناعة بصورة عامة لم تزدد بصورة تعوض التناقص في حصة قطاع الزراعة ، بل ظلت الصفة العامة للاقتصاد الاردني على انه اقتصاد خدمات(1). وهي الصورة التي يعكسها الجدول والشكل السابقان.

4- شهدت السنوات (1980 – 1983) تطورا في حصة قطاع الصناعة من الناتج المحلي الاجمالي ، في حين تراجع ذلك في الاعوام (1985 – 1988) وقد يكون السبب في ذلك عدم استخدام الطاقة الإنتاجية في كثير من المشاريع الصناعية المشيدة حديثا ، إضافة لازدياد حدة المنافسة بين المنتجات الوطنية والاجنبية ، بإعتبار ارتفاع درجة انفتاح الاقتصاد الأردني . وما يؤكد ذلك ما توصل إليه الدكتور خليل حماد ، من ارتفاع درجة اعتماد الاقتصاد الأردني على الاقتصاديات الخارجية (2) .

وبعد العام 1988 – عام هبوط قيمة الدينار الأردني أمام العملات الاجنبية – ارتفعت حصة قطاع الصناعة من الناتج المحلي الاجمالي ، وهذا يدل على أن قطاع الصناعة استوعب الأزمة والدروس منها ، فعمل على زيادة قدرته على الإنتاج، إضافة لزيادة مقدرته التسويقية خارجيا مستغلا بذلك هبوط قيمة الدينار . في حين سجلت مساهمة هذا القطاع تراجعا في العامين (1991 – 1992) نتيجة للآثار الناجمة عن أحداث (2 آب – 1990) ، حيث أغلقت أسواق الخليج العربي أمام الصادرات الاردنية .

---

(1)- احمد ابو شيخة ، القطاع الزراعي في الاردن والتحديات المستقبلية ، بحث مقدم الى المؤتمر الاقتصادي الثاني : القطاع الزراعي ومستقبل التنمية الاقتصادية في الاردن ، كلية الاقتصاد ، جامعة اليرموك ، اربد (20 – 1992/4/23) ، ص (20) .

(2)- خليل حماد، وزكية مشعل ، تأثير انكشاف الاقتصادات العربية للخارج على السياسات الاقتصادية الداخلية ، مجلة ابحاث اليرموك ، المجلد (2) ، العدد (2) ، 1986، ص(167).

ولقد كان لتسهيلات البنك الإسلامي الأردني أثر على الاقتصاد الأردني ممثلا بالناتج المحلي الإجمالي والقطاعي ،التي اتضحت لنا اتجاهاته في الفقرة السابقة ، وحتى يتضح لنا أثر التسهيلات الائتمانية للبنك الإسلامي الأردني على الإقتصاد المحلي،فقد عمدت الى تطبيق النموذج القياسي التالي (1) : والذي يعكس العلاقة بين التسهيلات الائتمانية والناتج المحلي الإجمالي :

$$GDP_{it} = F(CD_{it}) \quad , \quad F' > 0 \quad \ldots\ldots(1)$$

حيث: GDPit : الناتج المحلي الاجمالي للقطاع(i) للسنة (t).

CDit: حجم التسهيلات الائتمانية للقطاع (i) للسنة (t) .

ولأغراض الحساب فقد تم تحديد صيغة رياضية تأخذ الشكل التالي:

$$\ln(GDP_{it}) = a_0 + a_1 \ln(CD_{it})$$

حيث: $\ln$: اللوغاريتم الطبيعي.

a_0 : ثابت

a_1 : معامل مرونة الناتج المحلي الاجمالي بالنسبة للتسهيلات الائتمانية وهو المعامل الذي نسعى لحسابه من النموذج.

وقد قمت بحساب المعادلات (2) و (3) للاقتصاد ككل ، ولكل قطاع اقتصادي على حده باستخدام بيانات عن الفترة (1980 – 1992) للبنك الاسلامي الاردني وللبنوك التجارية في الاردن (2) ، وزيادة في التحليل فقد تم حساب المعادلات (2) و(3) بالاسعار الجارية والثابتة مع اعتماد سنة 1985 كسنة أساس،والجداول رقم (10-14) تبين النتائج التي توصلت اليها

(1)– شامية ، التسهيلات الائتمانية ، مرجع سابق ، ص ص(194–195).

(2)– انظر: الملاحق (1-3) .

أولاً : على مستوى الاقتصاد ككل .

جدول رقم (10)

– المرونات المقدرة على مستوى الاقتصاد ككل .

المتغير المستقل :– حجم الائتمان للاقتصاد ككل في السنة t (CD)

المتغير التابع : الناتج المحلي الاجمالي (GDP)

البيان / البنك	قيمة الثابت a_0	قيمة العامل a_1	R^2	ملاحظات
الإسلامي	477.6 (83.0)	1.39 (19.19)	0.97	جاري
الأردني	888.9 (51.0)	1.176 (5.11)	0.68	ثابت
التجارية	3.88 (5.41)	2.376 (24.76)	0.98	جاري
	8.92 (4.41)	2.108 (10.62)	0.90	ثابت

— ملاحظة : الارقام بين الاقواس هي نسبة .ت (t - ratio)

R^2 : معامل التحديد .

يتضح من الجدول رقم (10) أن زيادة الائتمان بنسبة (1٪) ، سيؤدي إلى تغير الناتج المحلي الاجمالي ب(1.390٪) و (1.176٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي في البنك الاسلامي ، في حين يؤدي ذلك الى تغير الناتج المحلي الاجمالي ب(2.376٪) و (2.108٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي في البنوك التجارية .

النتائج ذات دلالة احصائية كما تعكسها القيم التائية .ومعاملات التحديد،حيث تشير إلى أن تأثير الائتمان للبنك الإسلامي إيجابي على الإقتصاد المحلي شأنه في ذلك شأن البنوك التجارية، لكن هذا التأثير أقل منه في البنوك التجارية ، وهذا أمر طبيعي إذا أخذنا بعين الإعتبار أننا نعرض تأثير البنوك التجارية العاملة في الأردن مجتمعة في مقابل تأثير بنك واحد وهو الإسلامي الأردني .

ثانياً : على مستوى القطاعات الإقتصادية .

1- القطاع الزراعي

جدول رقم (11)

– المرونات المقدرة لقطاع الزراعة .

المتغير المستقل :– حجم الائتمان لقطاع الزراعة في السنة t . $(CDA)_t$

المتغير التابع : الناتج المحلي لقطاع الزراعة (ADP) .

البيان / البنك	قيمة الثابت b_0	قيمة العامل b_1	R^2	ملاحظات
الإسلامي	123.34 (49.6)	1.055 (2.16)	0.23	جاري
الأردني	105.4 (110.9)	1.014 (1.33)	0.60	ثابت
التجارية	5.737 (5.48)	2.339 (9.40)	0.88	جاري
	17.81 (6.12)	1.760 (3.72)	0.52	ثابت

– ملاحظة : الارقام بين الاقواس هي نسبة .ت (t - ratio).

R^2 : معامل التحديد .

تشير نتائج الجدول رقم (11) الى ضعف معامل التحديد لأغلب المعادلات الجارية والثابتة . فإنتاج القطاع الزراعي تتغير بما نسبته (1.055٪) و (1.014٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي في البنك الإسلامي، في حين كانت نسبة التغير في إنتاج هذا القطاع في البنوك التجارية (2.339٪) و (1.760٪)بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي، كنتيجة لتغير الائتمان بنسبة (1٪) في البنك الاسلامي والبنوك التجارية كل على حده .

ويتضح من ذلك أن تأثير الائتمان الممنوح من قبل البنك الاسلامي الاردني أكثر منه في في البنوك التجارية ،وقد يعود سبب ذلك الى ضياع أو تسرب الائتمان الممنوح لهذا القطاع الى قطاعات أخرى ،أو استغلاله من قبل الأفراد المتعاملين مع البنك الإسلامي في غير موضعه الأصلي .

2- القطاع الصناعي

جدول رقم (12)

- المرونات المقدرة لقطاع الصناعة

المتغير المستقل :- حجم الائتمان لقطاع الصناعة في السنة t $(CDI)_t$

المتغير التابع : الناتج المحلي لقطاع الصناعة (IDP)

البيان / البنك	قيمة الثابت a_0	قيمة المعامل a_1	R^2	ملاحظات
الاسلامي	167.6 (38.8)	1.219 (4.40)	0.61	جاري
الاردني	212.7 (92.9)	1.073 (3.35)	0.46	ثابت
التجارية	6.04 (5.82)	2.099 (5.82)	0.73	جاري
	55.7 (2.48)	1.347 (2.48)	0.30	ثابت

- ملاحظة : الارقام بين الاقواس هي نسبة .ت (t - ratio) .

R^2 : معامل التحديد .

تشيرنتائج المرونات المقدرة لقطاع الصناعة - الجدول رقم (12) - الى أن انتاج هذا القطاع تتغير بنسبة (1.219٪) و (1.073٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي كنتيجة لزيادة مستوى الائتمان الممنوح من البنك الاسلامي الاردني بنسبة (1٪) . في حين كانت الزيادة في انتاج هذا القطاع (2.099٪) و (1.347٪) كنتيجة لزيادة مستوى الائتمان المقدم من قبل البنوك التجارية بنسبة (1٪) .

3- قطاع التشييد والبناء.

جدول رقم (13)

- المرونات المقدرة لقطاع التشييد والبناء

المتغير المستقل :- حجم الائتمان لقطاع التشييد والبناء في السنة t . $(CDC)_t$

المتغير التابع : الناتج المحلي لقطاع التشييد والبناء (CDP)

البنك / البيان	قيمة الثابت a_0	قيمة المعامل a_1	R^2	ملاحظات
الإسلامي الأردني	103.5 (45.8)	1.95 (2.28)	0.59	جاري
	142.9 (21.7)	1.092 (0.93)	0.11	ثابت
التجارية	27.9 (4.18)	1.02 (1.91)	0.18	جاري
	5.36 (0.59)	1.720 (1.09)	0.15	ثابت

- ملاحظة : الأرقام بين الاقواس هي نسبة ت (t - ratio) .

R^2 : معامل التحديد .

تشير نتائج الجدول رقم (13) الى أن انتاج قطاع التشييد والبناء تزداد بما نسبته (1.095٪) و (1.092٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي في البنك الاسلامي الاردني ، وما نسبته (1.302٪) و(1.720٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي في البنوك التجارية كنتيجة لزيادة مستوى الائتمان الممنوح لهذا القطاع بنسبة (1٪) في كل من البنك الاسلامي والبنوك التجارية كل على حده .

4- قطاع الخدمات .

جدول رقم (14)

- المرونات المقدرة لقطاع الخدمات

المتغير المستقل :- حجم الائتمان لقطاع الخدمات في السنة t. $(CDS)_t$

المتغير التابع : الناتج المحلي لقطاع الخدمات (SDP) .

البيان / البنك	قيمة الثابتة a_0	قيمة العامل a_1	R^2	ملاحظات
الإسلامي الأردني	330.3 (66.3)	1.465 (16.70)	0.95	جاري
	589.9 (33.5)	1.231 (4.02)	0.78	ثابت
التجارية	5.10 (4.4)	2.323 (15.18)	0.96	جاري
	5.58 (2.8)	2.143 (6.60)	0.59	ثابت

- ملاحظة : الارقام بين الاقواس هي نسبة .ت (t - ratio) .

R^2 : معامل التحديد .

تظهر نتائج الجدول رقم (14) أن زيادة مستوى الائتمان الموجه لقطاع الخدمات في البنك الإسلامي بما نسبته (1٪) يؤدي إلى زيادة انتاج هذا القطاع بنسبة (1.465٪) و(1.231٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي . في حين تؤدي نفس نسبة الزيادة في الائتمان الممنوح لقطاع الخدمات من قبل البنوك التجارية الى زيادة إنتاج هذا القطاع بما نسبته (2.323٪) و (2.143٪) بالاسعار الثابتة والجارية على التوالي .

خلاصة الفصل الثالث

بحثت خلال هذا الفصل أثر البنك الإسلامي الأردني على الاقتصاد المحلي،وقد خلصت الى الملاحظات التالية :

1- تضاعف حجم مصادر الاموال الخارجية في البنك الاسلامي للفترة موضوع البحث، فبلغت (387.3) مليون دينار اردني في العام 1992 ، في مقابل (12.5) مليون دينار اردني في العام 1980 ، ويعكس ذلك مقدرة البنك في جذب الاموال،بغية توفير التمويل اللازم لمختلف قطاعات النشاط الانتاجي المكونة للاقتصاد المحلي .

2- استطاع البنك الإسلامي الأردني مواكبة نمو التسهيلات الائتمانية للبنوك التجارية العاملة في الاردن في الفترة (1980 -1992) ، إذ أن نسبة التسهيلات الائتمانية للبنك الاسلامي إلى التسهيلات الائتمانية للبنوك التجارية قد تزايدت في الفترة (1980 - 1992)،وقد بلغت (11٪) في العام 1992 ، في مقابل (1.2٪) في العام 1980 .

3- كما استطاع البنك الاسلامي أن يوجه التسهيلات الائتمانية لمختلف القطاعات الاقتصادية ، وإن كان يؤخذ عليه تدني مساهمته في تمويل قطاع الزراعة ، على وجه الخصوص ، بالرغم من تزايد هذه المساهمة سنة بعد أخرى .

4- البنك الاسلامي إيجابي الأثر على الاقتصاد المحلي ككل ، والقطاعات الاقتصادية بشكل منفرد ، من خلال ما تحدثه تسهيلاته الائتمانية من زيادة في الناتج المحلي بشكل عام وانتاج القطاعات الاقتصادية كل على حده .

فزيادة الائتمان الممنوح من البنك الاسلامي الاردني بنسبة (1٪) يؤدي إلى أثر ايجابي على الناتج المحلي حيث يزداد بنسبة (1.390٪) و (1.176٪) بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي .

الخاتمة

النتائج والتوصيات .

لقد خلصت إلى النتائج التالية :

1- يقوم البنك الاسلامي الاردني بتقديم الخدمات المصرفية التقليدية كقبول الودائع، وغيرها من الخدمات التي لا تتعارض مع أحكام وقواعد الشريعة ، إضافة لقيام البنك بتوظيف الاموال على أساس المشاركة في الأرباح والخسائر،ومن خلال أساليب التمويل والاستثمار الموافقة لأحكام الشريعة كبيع المرابحة،والمشاركات،وغيرها من الاساليب . ويعد توظيف الاموال لدى البنك الاسلامي الاردني بهذه الطريقة ميزة خاصة مقارنة بما هو عليه الوضع من توظيف الأموال لدى البنوك التجارية ،والمرتكز على سعر الفائدة.

2- للبنك الاسلامي الاردني أثر إيجابي على مجمل الاقتصاد المحلي الاردني بشكل عام، وعلى مختلف القطاعات الاقتصادية ، وذلك من خلال ما يقدم من تسهيلات ائتمانية،وقد كان أثر البنك الاسلامي على الاقتصاد المحلي والقطاعات الاقتصادية،على النحو التالي :

أ- على مستوى الاقتصاد ككل :

يزداد الناتج المحلي الاجمالي بنسبة (1.39٪) و(1.176٪) ، بالاسعار الجارية والثابتة على التوالي نتيجة لزيادة مستوى الائتمان في البنك الاسلامي الاردني بنسبة (1٪) .

ب- المستوى القطاعي :

تبين أن زيادة الائتمان بنسبة (1٪) لكل قطاع على حده،يؤدي إلى زيادة إنتاج القطاعات الاقتصادية بالأسعار الجارية والثابتة على التوالي،وذلك على النحو التالي :

- قطاع الزراعة : (1.055٪) ، (1.014٪)
- قطاع الصناعة : (1.219٪) ، (1.073٪)
- قطاع التشييد والبناء : (1.095٪) ، (1.092٪) .
- قطاع الخدمات : (1.465٪) ، (1.231٪) .

وقد كان ترتيب القطاعات الاقتصادية من حيث نسبة تأثرها بتسهيلات البنك الاسلامي على النحو التالي :

قطاع الخدمات في المرتبة الاولى ، تلاه قطاع الصناعة، فقطاع التشييد والبناء وأخيرا قطاع الزراعة .

3- استطاع البنك الإسلامي الأردني زيادة حجم تسهيلاته الائتمانية للفترة (1980-1992)، فقد بلغت (243.2) مليون دينار أردني في العام 1992، مقابل (6.7) مليون دينار أردني عام 1980، وبمتوسط معدل نمو سنوي قدره (38٪).

وبمقارنة ذلك بما هو عليه في البنوك التجارية ، فقد شكلت تسهيلات البنك الإسلامي الأردني الى تسهيلات البنوك التجارية ما نسبته (11٪) في العام 1992 ، مقابل (1.2٪) في العام 1980، بمعدل متوسط للفترة (1980-1992) بلغ حوالي (6.1٪) .

أما متوسط التوزيع القطاعي لتسهيلات البنك الإسلامي الأردني فقد كان على النحو التالي :

- قطاع الزراعة : (0.7٪) .
- قطاع التشييد والبناء : (16.5٪) .
- قطاع الصناعة : (22.6٪).
- قطاع الخدمات : (60٪) .

وبمقارنة ذلك مع التوزيع القطاعي لتسهيلات البنوك التجارية كانت النتيجة على النحو التالي :-

- قطاع الزراعة : (1.5٪) .
- قطاع التشييد والبناء : (4.1٪) .
- قطاع الخدمات : (6.8٪) .
- قطاع الصناعة : (10.4٪) .

4- استطاع البنك الإسلامي زيادة حجم مصادر الأموال الخارجية - الودائع بمختلف أنواعها - فقد تضاعف حجم الودائع عدة مرات للفترة (1980-1992)، إذ بلغ (387.3) مليون دينار أردني في العام 1992، مقابل (12.5) مليون دينار أردني في العام 1980، بمتوسط معدل نمو سنوي بلغ حوالي (40٪) للفترة موضوع البحث (1980 - 1992) .

5- للبنك الاسلامي دور اجتماعي يتمثل في تقديم القرض الحسن لكن يؤخذ على ذلك محدودية هذا الأثر نظراً لصغر حجم القرض كنتيجة لصغر الرصيد المخصص لهذه الغاية . ومع ذلك يعد هذا الدور من ميزات البنوك الاسلامية بشكل عام .

وفي ضوء ماتقدم من نتائج يوصي الباحث بما يلي :

1- ضرورة تبني إدارة البنك الإسلامي الأردني لسياسة دعائية تهدف من ورائها الى تعريف الجمهور بالبنك،وباساليبه التمويلية والاستثمارية المتنوعه،ومن شأن هذه السياسة جذب المزيد من العملاء كمودعين ومستثمرين لاموالهم في البنك الإسلامي الأردني .

2- ضرورة تنويع الاساليب التمويلية والاستثمارية من خلال ادخال اساليب جديدة كعقدي المساقاة والمزارعة لتمويل قطاع الزراعة ، والذي يعاني من تدني حجم التمويل المقدم له مقارنة ببقية القطاعات الاقتصادية على سبيل المثال . إضافة لضرورة مراجعة اسلوب المضاربة الذي توقف العمل به لدى البنك الإسلامي الأردني .

3- ضرورة تفعيل الدور الاجتماعي للبنك الاسلامي الأردني من خلال زيادة مساهمته في تقديم القروض الحسنة ، إضافة لتبني حملة خيرية بدعوة أهل الخير الى المشاركة في هذه الوظيفة وذلك بحضهم على إيداع الأموال في حسابات خاصة لغايات القرض الحسن .

مصادر البحث ومراجعه

1- القرآن الكريم .

2- ابن عابدين ، رد المحتار على الدر المحتار - شرح تنوير الابصار ، ط2 ، (مصر ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي واولاده ، 1966) .

3- ابو عبدالله القرطبي ، الجامع لاحكام القرآن ، (القاهرة ، مطبعة دار الكتاب المصرية ، 1950).

4- ابو عبد الله محمد بن ماجه ، سنن ابن ماجه ، (مصر ، مطبعة عيسى البابي الحلبي 1953).

5- ابو الفضل جمال الدين ، ابن منظور ، لسان العرب ، (بيروت ، دار الصياد للنشر ، 1968).

6- الاتحاد الدولي للبنوك الاسلامية ، الموسوعة العلمية والعملية للبنوك الاسلامية ، ، ط1 (القاهرة ، الاتحاد الدولي للبنوك الاسلامية ، 1982).

7- اتحاد المصارف العربية ، المصارف الاسلامية ، (اتحاد المصارف العربية ، بيروت 1989) .

8- احمد ابو شيخة ، القطاع الزراعي في الاردن وتحدياته المستقبلية ، بحث مقدم الى المؤتمر الاقتصادي الثاني ؛ القطاع الزراعي ومستقبل التنمية الاقتصادية في الاردن ، كلية الاقتصاد ، جامعة اليرموك ، (20 - 23) نيسان،1992 .

9- احمد النمري ، مبادىء في العلوم المصرفية ، (عمان ، البنك المركزي ، 1981) .

10- البنك الاسلامي،التقارير السنوية للبنك الاسلامي الاردني للاعوام (1980 - 1992)

11- البنك الاسلامي عقد التأسيس والنظام الاساسي للبنك الاسلامي الاردني وفقا لقانون الشركات رقم (1) لسنة 1989.

12- البنك الاسلامي، الفتاوي الشرعية : نشرة اعلامية صادرة عن البنك الاسلامي الاردني رقم (4) ، سنة 1984م .

13- البنك الاسلامي، الفتاوي الشرعية : نشرة اعلامية صادرة عن البنك الاسلامي الاردني رقم (6) ، سنة 1987م .

14- البنك الاسلامي، قانون البنك الاسلامي الاردني رقم (62) لسنة 1985.

15- بنك التمويل الكويتي : اعمال المؤتمر الثاني للمصرف الاسلامي ، الكويت ، (6 - 8) جمادي الثاني، 1403ه .

16- بنك دبي الاسلامي ، قرارات مؤتمر المصرف الاسلامي الاول ، دبي ، (23 - 25) ،جمادي الثاني ، 1399ه .

17- البنك المركزي الاردني، التقارير السنوية للاعوام 1978، 1987،1989، 1990، 1991.

18- البنك المركزي الاردني ، الجهاز المالي والمصرفي في الاردن ، (عمان ، البنك المركزي ،1989م).

19- البنك المركزي الاردني ، النشرات الاحصائية الشهرية ، الاعداد : 12 / كانون اول 1988، 8/ آب 1992 ، .

20- البنك المركزي الاردني التقارير السنوية للبنك المركزي الاردني للاعوام ، 1987، (1989 - 1991) .

21- تقي الدين الفتوحي ، منتهى الارادات ، (ب.م ، دار الجيل للطباعة والنشر ، 1961) .

22- جمال محمد صلاح ، دور البنوك الاسلامية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية (عمان، البنك المركزي الاردني ، 1991).

23- جهاد ابو الرب ، محددات الطلب على التسهيلات المصرفية من البنك الاسلامي الاردني ، رسالة ماجستير ، جامعة اليرموك ، الاردن ،1989.

24 - حسن عبد الله الامين ، الودائع النقدية واستثمارها في الإسلام ، ط1 ، (جده ، دار الشروق ، 1983).

25- خليل حماد ، وزكية مشعل ، تأثير انكشاف الاقتصادات العربية للخارج على السياسات الاقتصادية الداخلية ، مجلة ابحاث اليرموك ، المجلد (2)، العدد (2) ، 1986.

26- رمضان حافظ ، المعاملات المصرفية والبديل عنها في الشريعة الاسلامية (مصر، دار الهدى للطباعة والنشر ، 1978).

27- زياد رمضان ، ادارة الاعمال المصرفية : دراسة تطبيقية عن الاردن ، (عمان ، الجامعة الاردنية ،1977).

28- سامي حمود ، تطوير الاعمال المصرفية بما يتفق والشريعة الاسلامية ، ط1 ، (مصر، دار الاتحاد العربي للطباعة ، 1976) .

29- الامام الشافعي ، كتاب الام ، ط1 ، (القاهرة ، مكتبة الكليات الازهرية ، 1961).
30- شمس الدين محمد بن احمد الرملي ، نهاية المحتاج الى شرح المنهاج ، (ب.م ، مطبعة مصطفى البابي واولاده ، 1967).
31- عبد الله بن احمد بن قدامة ، المغني ، (القاهرة ، مكتبة القاهرة ، ب.ت).
32- عبدالله شامية ، التسهيلات الائتمانية واثرها على انتاجية الاقتصاد الاردني ، ابحاث اليرموك ، المجلد الخامس ، العدد الثالث ، 1989.
33- . عبدالله الطيار ، البنوك الاسلامية بين النظرية والتطبيق ، (جدة ، نادي القصيم 1408).
34- عبدالله العبادي ، موقف الشريعة من المصارف الاسلامية المعاصرة ، ط1، (القاهرة ، ب.ن ، 1982م) .
35- عبد الرحمن الجزيري ، الفقه على المذاهب الاربعة ، ط3 (بيروت ، دار احياء التراث العربي ، ب.ت).
36- عبد العزيز الخياط ، الشركات في الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي ، ط1 ، (عمان ، وزارة الاوقاف ،1971) .
37- عدنان التركماني ، السياسة النقدية والمالية في الاسلام ، (عمان، مؤسسة الرسالة ، 1988م) .
38- علاء الدين بن مسعود الكاساني ، بدائع الصنائع ، ط2 ، (بيروت ، دار الكتاب العربي ، 1985).
39- علي البارودي ، العقود وعمليات البنوك التجارية ، (الاسكندرية ، منشأة المعارف، ب.ت).
40- علي الخفيف ، الشركات في الفقه الاسلامي ، (ب.م ، معهد الدراسات المصرفية العربية ، 1962).
41- محمد علي الصوا : الفوارق التطبيقية بين المضاربة في الفقه الاسلامي ، والمضاربة المشتركة ، مجلة دراسات - الجامعة الاردنية ، المجلد (19 - أ) ، العدد1 ، 1992.
42- غريب الجمال ، المصارف وبيوت التمويل الاسلامية ، ط1 ، (جده ، دار الشروق للنشر والتوزيع والطباعة ، ب.ت).
43- فوزي الخطيب ، و قاسم الحموري ، المحددات السلوكية وتقييم سياسات البنوك الاسلامية في الاردن ، مجلة ابحاث اليرموك، المجلد (6)، العدد (3)، 1990.

44- مأمون صلاح المصري ، معايير تقييم جدوى المشاريع الاستثمارية الخاصة ، وتطبيقاتها المعاصرة في الاقتصاد الاسلامي ، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك ، الاردن، 1991.

45- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، ط4 ، (ب.م ، مطبعة دار المأمون ، 1938) .

46- محمد بن احمد بن رشد القرطبي، بداية المجتهد ، ط4 ، (ب.م ، دار المعرفة ، 1978).

47- محمد الخطيب الشربيني ، مغني المحتاج ، (ب.م ، دار الفكر ، ب.ت)

48- محمد زكي الشافعي ، مقدمة في النقود والبنوك ، ط1 (القاهرة دار النهظة العربية ، 1977) .

49- محمد زكي المسير ، النقود والبنوك ، (القاهرة ، دار النهظة العربية ، 1982)

50- محمدسليمان الاشقر ، بيع المرابحة كما تجربة المصارف الاسلامية ، (الكويت، مكتبة الفلاح ، ب.ت).

51- محمد بن عرفة الدسوقي ، حاشية الدسوقي على الشرح الكبير ، (مصر ، مطبعة عيسى البابي الحلبي ، ب.ت).

52- محمد عزيز عجمية ، النقود والبنوك ، ط2 ، (بغداد مطبعة المعارف ، 1968).

53- محمد بن علي الشوكاني ، نيل الاوطار ، (القاهرة ، مطبعة مصطفى البابي واولاده ، 1961).

54- محمد كمال عطية ، محاسبة الشركات والمصارف في النظام الاسلامي ، (الاسكندرية ، دار الجامعات المصرية ، ب.ت) .

55- محمود عساف ، ادارة المنشئات المالية ، ط2 ، (القاهرة ، مكتبة عين شمس ، 1976).

56- مصطفى كمال ، البنوك الاسلامية : المنهج والتطبيق ، ج1 ، (ب.م، ب.ن، 1988م).

57- مصطفى الهمشري ، الاعمال المصرفية والاسلام ، (القاهرة ،الشركة المصرية للطباعة والنشر ، ب.ت) .

58- مقابلات شخصية مع :
- السيد بسام طلفاح / قسم الودائع - البنك الاسلامي الاردني ، فرع اربد - شارع بغداد ، بتاريخ 1992/12/13.
- السيد خالد كحيل - قسم الكفالات والحوالات والاعتمادات ، فرع اربد - شارع بغداد بتاريخ 1993/1/7.
- السيد مدير البنك الاسلامي الاردني ، فرع اربد، شارع بغداد ، بتاريخ 1992/10/5، 1992/11/8 ، 1992/12/5.

59- مؤسسة آل البيت ، خطة الاستثمار في البنوك الاسلامية : الجوانب التطبيقية والقضايا والمشكلات ، (عمان ، مؤسسة آل البيت ، 1990).

60- نور الدين عتر ، المعاملات المصرفية الربوية وعلاجها في الاسلام، ط2 ، (بيروت ، مؤسسة الرسالة ، 1978م) .

61- هشام غرايبة ، الاقتصاد الاردني : التطورات والمستجدات الرئيسية ، ابحاث اليرموك ؛ المجلد3 ، العدد1 ، 1987.

62- يحى بن شرف النووي ، صحيح مسلم بشرح النووي ، ج1 (بيروت ، دار الكتاب العربى ، 1323ه).

63- يوسف القرضاوي ، بيع المرابحة للآمر بالشراء كما تجريه المصارف الاسلامية ، (الكويت ، دار القلم ، ب.ت).

ملخص

دور التسهيلات الائتمانية الممنوحة من البنك الإسلامي

في الاقتصاد الأردني .

اعداد : محمد علي محمد العقول ، 1993م.

تؤدي البنوك بشكل عام دورا هاما في الإقتصاديات التي تعمل في ظلها ، فهي تمثل أماكن تجميع الاموال والمدخرات،ومن ثم توجيهها لمختلف فروع النشاط الاقتصادي .

وتمثل البنوك الاسلامية أحد أنواع هذه البنوك . وقد غدت البنوك الاسلامية أحد مكونات الجهاز المصرفي في الاقتصاديات التي تعمل في ظلها ، إذ أنها انتشرت في معظم أقطار العالم الاسلامي ممارسة للاعمال والخدمات المصرفية،وفقا لاحكام وقواعد الشريعة الاسلامية .

ويعد البنك الاسلامي الاردني للتمويل والاستثمار نموذجا لهذه البنوك ، فقد بدأ البنك الاسلامي الاردني بممارسة نشاطاته في عام 1979، وذلك بتقديم جملة من الاعمال والخدمات المصرفية التقليدية كقبول الودائع النقدية،وتحويل النقود،واصدار الكفالات (خطابات الضمان) ، وفتح الاعتمادات المستندية،وغيرها من الاعمال والخدمات . وقد نجح البنك الاسلامي في تقديم مثل هذه الخدمات بعيداً عن الربا .

فقد استطاع البنك الاسلامي إدخال أدوات تمويلية واستثمارية لم يعهده القطاع المصرفي الاردني من قبل،والمتمثلة بأساليب التمويل والاستثمار المرتكزة على أساس المشاركة في الارباح والخسائر ، ومن هذه الاساليب بيع المرابحة،والمضاربة ،والمشاركة .

وقد نجح البنك الإسلامي الأردني في تقديم التمويل اللازم لمختلف فروع النشاط الاقتصادي المحلي من خلال أساليب التمويل هذه.

وقد هدفت هذه الدراسة الى بيان أثر البنك الإسلامي على الاقتصاد الأردني للفترة (1980-1992) من خلال قياس أثر التسهيلات الائتمانية على مستوى الاقتصاد ككل،وعلى المستوى القطاعي كل على حده ، باستخدام نموذج قياسي من معادلة واحدة.

ولما كان البنك الاسلامي يمارس نشاط البنوك التجارية المحلية (بما فيها بنك الاسكان) فقد قمت بتطبيق المعادلة على البنوك التجارية لنفس الفترة موضوع البحث لاجل مقارنة أثر البنك الاسلامي مع ما تحدثه البنوك التجارية من أثر على الاقتصاد المحلي . وقد بينت الدراسة إيجابية تأثير البنك الاسلامي الاردني على الاقتصاد المحلي .

- ABSTRACT-

ROLE OF JORDAN ISLAMIC BANK CREDIT IN JORDAN ECONOMY

By ; Mohamed Ali AL-oqoul , 1993 .

Banks, in general, play an important role in the economies under which they are operating .

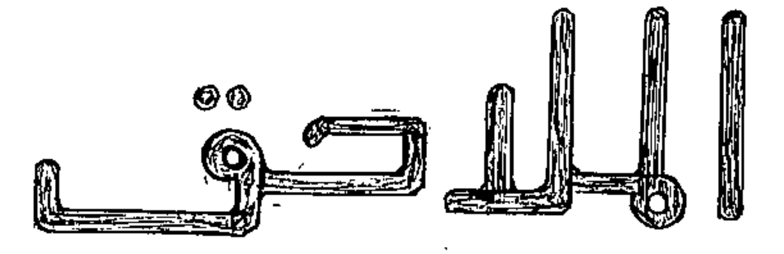
They represent places for the collection of maney and savings before directing them to the various economic activities Islamic Banks are one of the banking systems operating . They spread over the various Islamic contries practicing all kinds of banking services in accordance with the Islamic shariea principles .

The Islamic Bank for finance and investment is a typical kind of these banks . The bank states its aperation in 1979 by providing a set of transfer and issue of credit letters of guaranttee and other service . The Islamic Bank succeeded in providing these services a way from the rule of " AL RIBA" interest .

The bank introduced new investment and financing tools unknown before to the banking sector in Jordan such as AL-Morabaha , AL - Modarabah and AL -Musharakah which are based on the principle of participation in profits and losses . The bank was successful in providing the reqired financial assistance to the various local economic activities .

The objective of this stundy was the assessment of the Islamic bank influence on the jordanian economy during the period 1980 - 1992 through the evaluation of credit facilities on the economy as a whole and on the individual economic sectors utlizing for this purpose as a one equation standaed model .

Since the Islamic bank is practicing the activities of the local commercial banks including " The Housing Bank " The study applied the equation on the commercial banks for the same period to assess the effect of the Islamic bank and the effect of the commercial ones . The study indicated that the effects of the Jordanian Islamic Bank on the local economy was positive .


الملاحق

ملحق رقم (1)

- التوزيع القطاعي للناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الجارية والثابتة على اعتبار سنة 1985 كسنة اساس خلال الفترة (1980-1992).

(مليون دينار اردني)

البيان / السنة	الناتج المحلي الاجمالي		قطاع الزراعة		قطاع الصناعة		قطاع التشييد		قطاع الخدمات	
	جاري	ثابت	جاري	ثابت	جاري	ثابت	جاري	ثابت	جاري	ثابت
1980	984.3	1280.0	69.4	90.2	144.3	187.6	97.5	126.8	673.1	875.3
1981	1164.2	1406.0	75.1	90.7	186.1	224.8	110.6	133.6	792.4	957.0
1982	1321.2	1484.5	81.8	91.9	230.3	285.8	121.9	137.0	887.2	996.9
1983	1422.7	1521.6	110.0	117.6	214.5	229.4	126.8	135.6	971.4	1038.9
1984	1891.4	1948.9	79.6	82.6	294.5	303.3	177.6	182.9	1339.7	1379.7
1985	1940.6	1940.6	87.5	87.5	255.6	255.6	144.4	144.4	1453.1	1453.1
1986	2080.3	2080.3	100.2	100.2	243.1	243.1	131.4	131.4	1605.6	1605.6
1987	2136.2	2140.5	125.3	125.6	262.2	262.7	124.3	124.5	1624.4	1627.7
1988	2235.0	2100.6	124.1	116.6	274.4	258.0	126.5	119.0	1710.0	1607.1
1989	2403.2	1796.1	143.5	107.2	407.3	314.4	128.1	95.7	1724.3	1288.7
1990	2618.4	1684.9	184.9	119.0	433.1	278.7	111.6	71.8	1888.8	1215.4
1991	1805.5	1668.9	179.4	106.7	443.9	258.1	122.5	72.9	2069.7	1231.2
*1992	3226.3	1845.7	197.3	112.9	488.3	279.3	167.8	96.0	2372.9	1357.5

المصدر : البنك المركزي الاردني ، النشرات الاحصائية الشهرية ، العدد(12) كانون اول 1988، والعدد(12) كانون اول 1992.

* : بيانات تقديرية .